

Curs universitar

Mircea Duțu • Andrei Duțu

Dreptul mediului

Ediția 4

III 182 706
BCU IASI

Editura C. H. Beck

III 182 706

BCU IASI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

DUȚU, Mircea

S-a născut la 1 decembrie 1957 în Dănciulești, jud. Gorj.

Studii: Facultatea de Drept, Universitatea din București (1981), șef de promoție pe țară; doctor în drept al aceleiași universități (1992).

Specializări și documentări: primul bursier NATO din România (1990) în domeniul cercetării instituțiilor democratice (ENA, Paris); Universitatea din Limoges, Centrul de cercetări interdisciplinare în domeniul dreptului mediului, amenajării și urbanismului (CRIDEAU); bursă a Consiliului Europei (1992-1993); Paris I Pantheon-Sorbonne (1997); Universitatea din Zaragoza, Centrul de drept al apei (Spania, 2002).

Activitate: procuror (1981-1983); ziarist și consilier juridic (1983-1993); cercetător științific principal I (Institutul de cercetări în domeniul muncii și protecției sociale, 1993-1998); conferențiar universitar (1997); profesor universitar (1998), profesor conducător de doctorat din anul 2003; Decan al Facultății de Drept din cadrul Universității Ecologice din București (1998-2001), Rector (2001-2007) și Președinte al acestei universități (din 2008); vicepreședinte al Comisiei de ecologie a Academiei Române (din 2003); Președintele Asociației Române de Drept al Mediului (din 2003); membru al Consiliului de administrație al Centrului Internațional de Drept Comparat al Mediului (Limoges, Franța, din 1998); membru al Comitetului de coordonare al rețelei de drept al mediului din cadrul Agenției Universitare a Francofoniei, Paris (din 2001); director-fondator al Revistei Române de Drept al mediului (2003) și al periodicului Ecologistul (2006); membru al Asociației internaționale de drept al urbanismului (2006); membru titular al Academiei Oamenilor de Știință; avocat în Baroul București (din 1995); profesor-invitat la universități din Franța și Spania pentru cursuri și prelegeri de drept comparat al mediului; director al Institutului de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române (din 2011).

Publicații: autor a numeroase monografii, cursuri universitare și tratate, în domenii precum: dreptul mediului, dreptul urbanismului (fiind considerat fondatorul acestor discipline în România), istoria instituțiilor juridice, precum: Dreptul mediului (1992); Dreptul internațional și comunitar al mediului (1995); Dreptul comunitar al mediului (1997); Autorizațiile de urbanism (1998); O istorie a avocaturii române (2000); Dreptul urbanismului (2001); Dicționar de drept al mediului (2001); Dicționar de drept privat (2001); Justiția la judecata istoriei (2002); Dreptul mediului, tratat, în 2 volume (2003); Dreptul internațional al mediului (2004); Principii și instituții fundamentale de drept comunitar al mediului (2005); Istoria Baroului din București (2006); Dreptul urbanismului (ediția a IV-a, 2009); Dreptul contenciosului european (2010); „Le Nouveau Code civil roumain. Traditions, modernisation, integration, Editions Universitaires Européennes (2011); Istoria Înaltei Curți de Casație și Justiție a României (2012); Introducere în Dreptul penal al mediului (2012); autor a peste 100 de studii (printre care cel intitulat „Despre necesitatea, obiectul și trăsăturile definitorii ale dreptului ecologic”, Revista Română de Drept nr. 5/1989, care a fundamentat teoretic necesitatea unei asemenea discipline și în România) apărute în reviste de specialitate de prestigiu din țară și din străinătate (Budapesta, Paris, Madrid etc.); numeroase articole de presă pe tematică juridico-ecologică.

Premii și distincții: Ordinul „Meritul pentru învățământ”, în grad de comandor (2004); Premiul „Nicolae Titulescu” al Academiei Române pentru „Tratat de dreptul mediului” (2009); Premiul „Andrei Rădulescu al Uniunii Juriștilor” din România (2002 și 2007); Premiul „Mircea Manolescu” al UJR (2003); Premiul Asociației Generale a Economisților pentru „Cea mai bună carte științifică a anului 2003” (Dreptul mediului, tratat).

DUȚU, Andrei

Studii: Facultatea de Drept, Universitatea București (2007); Doctor în drept, Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române (2012).

Activitate: avocat, Baroul București (2008); lector Universitar (2013).

Publicații: Autor și colaborator a numeroase publicații și articole în țară și străinătate pe teme de drept civil, dreptul mediului și dreptul urbanismului, printre care: Dreptul contenciosului european (coautor, 2010); Dreptul de proprietate și exigențele protecției mediului (coautor, 2011); Patrimoniul în dreptul civil și în dreptul mediului (coautor, 2013).

Premii și distincții: premiul revistei „Palatul de Justiție”, conferit de Societatea „Titu Maiorescu” (2013).

802536

Mircea Duțu

Andrei Duțu



AVERTISMENT

Având în vedere importanța unei deosebite atenții la redactarea textelor, Editura C.H. Beck a luat în considerare toate aspectele de natură tehnică și artistică care pot influența calitatea și valoarea cărții. În acest scop, s-a acordat o atenție deosebită selecției și tratării temei, precum și redactării textului, asigurându-se astfel o înaltă calitate științifică și artistică. În același timp, s-a acordat o atenție deosebită și aspectului tehnic, asigurându-se o bună legătură a paginilor și o bună conservare a cărții în timp. În fine, s-a acordat o atenție deosebită și aspectului grafic, asigurându-se o bună alegere a tiparului și a hârtiei, precum și o bună execuție a lucrului. În acest fel, se asigură o bună calitate științifică și artistică a cărții, care să poată fi considerată o lucrare de înaltă calitate.

Dreptul mediului

Ediția 4

- revizuită și adăugită -



0 000010 82717 BCUIASI



Editura C.H. Beck
București 2014



AVERTISMENT!

Având în vedere amploarea luată de fenomenul fotocopierii lucrărilor de specialitate, mai ales în domeniul Dreptului, atragem atenția că, potrivit art. 14 și 140 din Legea nr. 8/1996 privind dreptul de autor și drepturile conexe, reproducerea operelor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe, dacă respectiva reproducere a fost efectuată fără autorizarea sau consimțământul titularului drepturilor recunoscute de legea menționată, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare sau cu amendă. Prin reproducere, conform legii, se înțelege realizarea, integrală sau parțială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloace și sub orice formă.

Nu vă faceți părtași la distrugerea cărții!

Editura C.H. Beck este acreditată CNATDCU și este considerată editură cu prestigiu recunoscut.

Dreptul mediului
Mircea Duțu, Andrei Duțu

Copyright © 2007, 2008, 2010, 2014 – Editura C.H. Beck

Toate drepturile rezervate Editurii C.H. Beck.

Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al Editurii C.H. Beck.

Drepturile de distribuție în străinătate aparțin în exclusivitate editurii.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
DUȚU, MIRCEA

Dreptul mediului / Mircea Duțu, Andrei Duțu. -
Ed. a 4-a., rev. - București : Editura C.H. Beck, 2014
Bibliogr.
ISBN 978-606-18-0383-5

I. Duțu, Andrei

349.6(498)

Editura C.H. Beck Str. Serg. Nuțu Ion nr. 2, sector 5, București
Tel.: 021.410.08.47; 021.410.08.09;
021.410.08.73; 021.410.08.46
Fax: 021.410.08.48
E-mail: comenzi@beck.ro

Redactor: Olivia Tiu
Tehnoredactor: Cătălin Mantu



Cuprins

Prefață la ediția 4.....	XVII
Prefață la ediția 3.....	XVIII
Prefață la ediția 2.....	XIX
Prefață la prima ediție.....	XX
Abrevieri.....	XXI
PARTEA GENERALĂ	1
Capitolul I. Formarea istorică a dreptului mediului.....	2
Secțiunea 1. De la dreptul natural la dreptul naturii	2
Secțiunea a 2-a. Apariția și dezvoltarea reglementărilor juridice privind mediul	4
Secțiunea a 3-a. Perspective	9
Secțiunea a 4-a. Formarea și dezvoltarea Dreptului internațional al mediului	10
§1. Epoca premergătoare	11
§2. Perioada „utilitaristă” și de ocrotire a unor specii	11
§3. Epoca cooperării pentru conservarea și ocrotirea naturii	12
§4. Etapa formării și afirmării Dreptului internațional al mediului	13
§5. Rezultatele Conferinței de la Stockholm	15
§6. Urmările Conferinței de la Stockholm.....	16
§7. Conferința de la Rio de Janeiro și rezultatele sale	18
7.1. Declarația de la Rio privind mediul și dezvoltarea.....	19
7.2. Agenda 21.....	20
7.3. Convențiile-cadru	21
7.4. Declarația de principii asupra pădurilor.....	21
7.5. Declarația asupra deșertificării.....	21
§8. Aranjamentele instituționale. Comisia Dezvoltării Durabile	22
§9. Contribuția Conferinței de la Rio de Janeiro la dezvoltarea Dreptului internațional al mediului.....	23
9.1. Consacrarea unor reguli proclamate în cadrul Conferinței ONU de la Stockholm.....	23
9.2. Confirmarea unor reguli rezultate din practica internațională.....	24
§10. Dezvoltarea Dreptului internațional al mediului, între Rio de Janeiro și Johannesburg	24
10.1. Generalizarea recunoașterii juridice a importanței protecției mediului	25
10.2. Impactul documentelor adoptate la Rio.....	25
10.3. Progresul reglementărilor juridice internaționale în principalele sectoare ale mediului.....	25
10.4. Întărirea rolului actorilor nestatali	26

10.5. Proiectul UICN al Convenției internaționale privind mediul (2000).....	26
§11. Summitul mondial pentru dezvoltare durabilă	27
11.1. Declarația de la Johannesburg privind dezvoltarea durabilă.....	28
11.2. Planul de implementare	29
11.3. Aspecte instituționale	30
11.4. Efectele post-Johannesburg	30
§12. Conferința ONU privind dezvoltarea durabilă Rio+20 (13-22 iunie 2012)	30
12.1. Rezultatele Conferinței Rio+20	31
12.2. Declarația finală	33
Secțiunea a 5-a. Evoluția și structurarea reglementărilor UE în domeniul mediului.....	37
§1. Evoluția prevederilor tratatelor comunitare privind mediul	37
§2. Tratatul de la Lisabona și implicațiile sale asupra acțiunii UE în materie de mediu	41
2.1. Continuarea procesului de „înverzire” a valorilor fundamentale ale Uniunii Europene.....	41
2.2. Evoluții la nivelul politicii și reglementărilor de mediu.....	41
2.3. O bază juridică pentru acțiunea comunitară în domeniul schimbărilor climatice	42
2.4. Alte prevederi ale Tratatului de la Lisabona cu consecințe pentru domeniul mediului	43
2.5. Mediul în Carta drepturilor fundamentale a UE	44
2.6. Raporturile cu Convenția europeană a drepturilor omului.....	45
2.7. Concluzii.....	45
Secțiunea a 6-a. Evoluția istorică a dreptului mediului în România	46
§1. Reguli vizând natura în vechiul drept românesc	46
§2. Perioada modernă.....	47
§3. Apariția și dezvoltarea legislației privind conservarea naturii	49
§4. Perioada 1950-1989: protecția „planificată”	50
§5. Tranziția legislativă și implicațiile ei.....	52
§6. Dezvoltarea dreptului mediului în perspectiva aderării României la Uniunea Europeană	55
§7. Doctrina.....	58
§8. Concluzii.....	59
§9. Exigențe și perspective ale unui Cod al mediului.....	61
9.1. Abordarea sistemică – o premisă a codificării legislației de mediu	63
9.2. Un remediu pentru instabilitatea și haosul legislativ.....	63
9.3. O evoluție naturală a dreptului mediului.....	64
9.4. Ce fel de Cod al mediului?	65
9.5. O posibilă structură	67
9.6. Procedura de elaborare și adoptare a Codului mediului	67
Secțiunea a 7-a. Evoluții ale dreptului mediului din țările central și est europene în contextul aderării și integrării lor în Uniunea Europeană.....	68
§1. Reacția juridico-ecologică la cerințele unui proces complex de aderare.....	69
§2. O moștenire comună, mai puțin ecologică	69
§3. Tranziția legislativă și implicațiile sale	71
§4. „Șocul” pregătirii aderării la Uniunea Europeană	73

Capitolul II. Noțiunea, trăsăturile definitorii și definiția dreptului mediului	77
Secțiunea 1. Dreptul mediului – o nouă ramură de drept	77
Secțiunea a 2-a. Dimensiuni și particularități	78
Secțiunea a 3-a. Trăsături definitorii	79
§1. Obiectul dreptului mediului	79
1.1. Definiția noțiunii de mediu	80
1.2. Elemente ale obiectului de reglementare	83
1.3. Alți termeni	84
§2. Metoda de reglementare	85
§3. Caracterul normelor juridice	86
§4. Calitatea subiectelor raporturilor juridice	87
§5. Dreptul mediului – un drept de finalitate	88
§6. Un drept de sinteză	88
Secțiunea a 4-a. De la dreptul individului la dreptul speciei	88
Secțiunea a 5-a. Spre un drept al biosferei?	89
Secțiunea a 6-a. Denumire	89
Secțiunea a 7-a. Definiție	90
Capitolul III. Delimitarea dreptului mediului de celelalte ramuri ale dreptului	93
Secțiunea 1. Dreptul constituțional și dreptul mediului	93
Secțiunea a 2-a. Delimitarea față de dreptul civil	94
Secțiunea a 3-a. Delimitarea față de dreptul administrativ	94
Secțiunea a 4-a. Delimitarea față de dreptul rural (agrar)	95
Secțiunea a 5-a. Dreptul mediului și dreptul muncii și securității sociale	95
Secțiunea a 6-a. Delimitarea față de dreptul urbanismului	96
Secțiunea a 7-a. Delimitarea față de dreptul energiei	97
Secțiunea a 8-a. Concluzii	97
Capitolul IV. Izvoarele dreptului mediului	99
Secțiunea 1. Legea	99
§1. Constituția	100
§2. Legea propriu-zisă	100
§3. Decretele-lege	101
§4. Tratatul internațional	101
Secțiunea a 2-a. Actele guvernamentale	102
Secțiunea a 3-a. Actele autorităților publice locale	102
Secțiunea a 4-a. Cutuma	103
Secțiunea a 5-a. Uzurile internaționale	103
Secțiunea a 6-a. Mijloace auxiliare	103
§1. Jurisprudența (practica judiciară)	103
§2. Doctrina	104
§3. Dreptul comparat	104
Secțiunea a 7-a. Conflictele de legi	105
Secțiunea a 8-a. Dreptul Uniunii Europene	105

Capitolul V. Principiile dreptului mediului	106
Secțiunea 1. Noțiunea (conceptul) de principiu fundamental al dreptului mediului	107
§1. Situația din dreptul românesc	108
§2. Clasificarea principiilor dreptului mediului	109
Secțiunea a 2-a. Protecția mediului: o problemă de interes general	111
Secțiunea a 3-a. Principiul conservării	112
Secțiunea a 4-a. Principiul ameliorării calității mediului	113
Secțiunea a 5-a. Principiul prevenirii	114
Secțiunea a 6-a. Principiul precauției	114
Secțiunea a 7-a. Diferența dintre principiul prevenirii și principiul precauției	116
Secțiunea a 8-a. Principiul protecției mediului	116
Secțiunea a 9-a. Principiul „poluatorul plătește”	116
Secțiunea a 10-a. Alte reguli generale	118
Secțiunea a 11-a. Concluzii	119
Capitolul VI. Dreptul fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic.....	120
Secțiunea 1. Protecția mediului, dreptul la mediu și dreptul internațional	121
§1. Garantarea dreptului la un mediu sănătos prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale	122
1.1. Dreptul individului la un mediu sănătos – un aspect al dreptului său la viață privată (art. 8 parag. 1 din Convenția europeană)	124
1.2. Dreptul la informare privind riscurile de poluare și calitatea mediului	125
1.3. Garantarea dreptului la un mediu sănătos prin „dreptul la un proces echitabil”	125
1.4. Consecințele recunoașterii și garantării pe cale jurisprudențială a dreptului la un mediu sănătos	126
1.5. Funcția environmentală a dreptului de proprietate	127
1.6. Concluzii	128
Secțiunea a 2-a. Recunoașterea și garantarea drepturilor omului în dreptul Uniunii Europene	129
§1. Carta drepturilor fundamentale a UE	130
§2. Aderarea UE la Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și libertăților fundamentale	132
Secțiunea a 3-a. Dreptul la un mediu sănătos în dreptul comparat	133
Secțiunea a 4-a. Recunoașterea și garantarea constituțional-legislativă a dreptului fundamental la mediu în România	136
§1. Emergența legislativă	137
§2. O nouă viziune asupra drepturilor omului: rolul Curții Europene a Drepturilor Omului	139
§3. Contribuția reglementărilor internaționale	140
§4. Consacrarea dreptului la un mediu sănătos în Constituția revizuită	141
4.1. Denumire și semnificații	142
4.2. Titularii dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic	144
4.3. Garanțiile dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic	146
§5. Dreptul de proprietate versus dreptul la mediu?	148
5.1. Jurisprudența CEDO	149

5.2. Dreptul de proprietate și protecția mediului în jurisprudența Curții Constituționale a României	156
Capitolul VII. Cadrul instituțional. Instituțiile mediului.....	158
Secțiunea 1. Impactul instituționalizării politicilor mediului asupra structurilor administrative	159
§1. Organismele autonome.....	160
§2. Crearea unui minister al mediului.....	160
§3. Organismele interministeriale din sectorul mediului	162
§4. Rolul autorităților locale în înfăptuirea politicii ecologice	163
Secțiunea a 2-a. Instituțiile mediului din România	164
§1. Scurt istoric	164
§2. Instituțiile mediului post-1989.....	166
2.1. Evoluția instituțiilor mediului în perioada tranziției.....	166
2.2. Unități aflate în subordinea MMSC.....	171
§3. Organisme consultative.....	173
§4. Structuri pentru probleme ecologice globale.....	173
§5. Alte structuri	173
Capitolul VIII. Tehnici de protecție a mediului.....	175
Secțiunea 1. Regimul general al tehnicilor de protecție	175
§1. Norme tehnice de conduită	175
§2. Interdicții și limitări de ordin ecologic.....	176
2.1. Interdicții.....	176
2.2. Instituirea de zone de protecție	177
§3. Autorizarea prealabilă a activităților cu impact asupra mediului	178
§4. Regimul juridic al actelor de reglementare privind protecția mediului în România	179
4.1. Noțiunea și caracteristicile actelor de reglementare (authorizațiilor, acordurilor și avizelor) de mediu	180
4.2. Categoriile de „acte de reglementare”.....	181
4.3. Noul regim al autorizării integrate reglementat prin Directiva 2010/75/UE privind emisiile industriale	184
4.4. Evaluarea impactului asupra mediului.....	191
4.5. Competențe.....	194
4.6. Proceduri de emitere.....	195
4.7. Forma deciziei. Neaplicarea procedurii aprobării tacite în domeniul autorizațiilor de mediu	198
4.8. Termenele de valabilitate	201
4.9. Revizuirea actelor de reglementare	202
4.10. Suspendarea acordului și autorizației de mediu.....	202
4.11. Revocarea (retractarea) actelor de reglementare	203
4.12. Transferul actelor de reglementare	203
4.13. Aspecte procedurale	204
4.14. Concluzii.....	206
§5. Instrumente economico-fiscale	207

5.1. Taxele	207
5.2. Politica prețurilor	209
5.3. Împrumuturile (creditele) avantajoase	209
5.4. Asigurările	210
5.5. Detaxările și subvențiile	210
5.6. Bursele de poluare	211
5.7. Sistemele de consignație	212
5.8. Marca verde (<i>eco-label</i>)	212
5.9. Concluzii.....	214
§6. Fondul pentru mediu	214
§7. Alte fonduri cu destinații ecologice	217
7.1. Fondul de ameliorare a fondului funciar	217
7.2. Fondul de conservare și regenerare a pădurilor	218

Capitolul IX. Răspunderea pentru vătămarile aduse mediului..... 219

Secțiunea 1. Răspunderea de mediu în dreptul internațional	220
§1. Dreptul internațional.....	220
1.1. Jurisprudență internațională	221
1.2. Problemele de drept internațional privat.....	222
1.3. Indemnizarea victimelor în dreptul internațional privat	222
1.4. Competența judiciară	222
1.5. Legea aplicabilă	223
1.6. Executarea hotărârii străine	223
§2. Responsabilitatea ecologică în dreptul regional (european)	224
2.1. Convenția asupra responsabilității civile pentru pagube rezultând din activități periculoase pentru mediu	225
2.2. Convenția europeană privind protecția mediului prin dreptul penal	225
2.3. Elemente ale unui regim la nivelul Uniunii Europene al răspunderii în materie de mediu.....	226
Secțiunea a 2-a. Problema răspunderii de mediu în dreptul național (român)	238
§1. Răspunderea civilă pentru prejudiciul ecologic. Considerații generale	238
1.1. Specificitatea prejudiciului ecologic.....	238
1.2. Repararea prejudiciului	239
1.3. Fundamentul și regulile regimului specific răspunderii pentru prejudiciu ecologic.....	240
1.4. Determinarea responsabilului pentru producerea pagubei ecologice	241
§2. Situația din dreptul român	243
2.1. Răspunderea pentru pagubele aduse mediului sub imperiul vechiului Cod civil românesc.....	243
2.2. Regimul răspunderii pentru prejudiciul ecologic instituit prin O.U.G. nr. 195/2005	245
2.3. Răspunderea civilă pentru pagube nucleare.....	250
2.4. Răspunderea civilă pentru pagubele cauzate mediului de aeronave.....	261
§3. Răspunderea contravențională în materie de mediu.....	262
3.1. Considerații generale	262
3.2. Categoriile de contravenții	264

3.3. Subiectele răspunderii contravenționale în materia protecției mediului.....	265
3.4. Cauze care înlătură răspunderea contravențională	266
3.5. Procedura contravențională	266
§4. Răspunderea penală în materie de mediu	267
4.1. Particularități ale penalului în domeniul protecției mediului.....	268
4.2. De la dependența administrativă absolută, la autonomia specifică.....	271
4.3. Sancționarea penală a nerespectării unor obligații administrative. Dependența penală ecologică de drept administrativ.....	271
4.4. Cazul generării unui pericol concret.....	273
4.5. Un delict ecologic autonom	273
4.6. Situația din dreptul românesc.....	274
4.7. Perspective pentru un „drept penal al mediului”.....	281

PARTEA SPECIALĂ 285

Capitolul I. Conservarea biodiversității. Regimul ariilor protejate

și al monumentelor naturii 286

Secțiunea 1. Regimul general al conservării biodiversității 286

Secțiunea a 2-a. Regimul ariilor protejate 287

§1. Categorii de arii protejate în dreptul comparat 289

§2. Categorii UICN de arii protejate 289

§3. Categorii și trăsături definitorii..... 290

§4. Gestiunea ariilor protejate 292

§5. Categorii de arii protejate în viziunea Consiliului Europei 293

5.1. Protecția turbăriilor în Europa 294

5.2. Rețeaua europeană de rezervații biogenetice..... 294

5.3. Diploma europeană..... 294

§6. Zone de protecție specială și zone speciale de conservare în dreptul Uniunii Europene 294

§7. Regimul juridic al ariilor protejate și monumentelor naturii în România 295

7.1. Evoluția reglementărilor în materie..... 295

7.2. Regimul juridic al ariilor naturale protejate, al conservării habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice 297

7.3. Regulile generale. Categorii de arii naturale protejate 299

Secțiunea a 3-a. Regimul sancționator 312

Secțiunea a 4-a. Regimul juridic de protecție și conservare a Rezervației Biosferei „Delta Dunării” 313

§1. Evoluția reglementărilor vizând protecția și conservarea Deltei Dunării 313

§2. Reglementările internaționale privind protecția și conservarea Deltei Dunării 314

2.1. Protecția Deltei Dunării ca obiectiv al patrimoniului mondial..... 314

2.2. Conservarea Deltei Dunării ca zonă umedă de interes internațional 315

2.3. Conceptul de rezervație a biosferei..... 315

2.4. Legea privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării” 316

Secțiunea a 5-a. Protecția faunei 321

§1. Drepturile animalului 321

§2. Statutul juridic general al animalului.....	323
§3. Statutul juridic al animalului în dreptul românesc.....	324
§4. Regimul juridic al protecției animalelor utilizate în scopuri științifice.....	324
§5. Regimul juridic privind protecția animalelor.....	326
§6. Protecția faunei de interes cinegetic.....	327
Secțiunea a 6-a. Protejarea și exploatarea durabilă a resurselor acvatice vii, pescuitul și acvacultura.....	328
§1. Regimul juridic general.....	329
§2. Conservarea și exploatarea resurselor acvatice vii.....	330
2.1. Măsuri de protejare și de administrare a resurselor acvatice vii.....	330
2.2. Măsuri de administrare a pescuitului.....	330
§3. Organizarea și administrarea sectorului pescăresc.....	331
§4. Răspunderea privind nerespectarea regimului activității de pescuit și acvacultură.....	331
Capitolul II. Protecția solului, subsolului și a ecosistemelor terestre.....	332
Secțiunea 1. Reguli generale prevăzute de O.U.G. nr. 195/2005.....	332
Secțiunea a 2-a. Regimul de protecție a solului.....	334
§1. Evoluții istorice.....	334
§2. Dreptul de proprietate asupra pământului și servituțile de mediu.....	336
§3. Regimul juridic al protecției solului.....	338
§4. Protecția solului prin lucrări de amenajări și îmbunătățiri funciare.....	340
§5. Protecția prin împădurire a terenurilor degradate.....	341
§6. Sancțiuni.....	343
Secțiunea a 3-a. Regimul produselor agroalimentare ecologice.....	344
§1. Reguli de producție ecologică.....	344
§2. Regimul etichetării.....	345
§3. Sistemul de inspecție și certificare.....	345
Secțiunea a 4-a. Protecția subsolului.....	345
§1. Considerații generale.....	345
§2. Evoluția reglementărilor în materie.....	346
§3. Regimul legal actual de protecție.....	346
§4. Regimul de explorare, dezvoltare și exploatare a petrolului.....	347
Secțiunea a 5-a. Protecția ecosistemelor forestiere.....	348
§1. Regimul juridic al pădurilor stabilit prin Codul silvic (Legea nr. 46/2008).....	348
1.1. Concepte și principii.....	348
1.2. Principii.....	350
1.3. Administrarea fondului forestier național.....	351
1.4. Gestiunea durabilă a pădurilor.....	351
1.5. Dezvoltarea durabilă a fondului forestier național.....	353
1.6. Răspunderi și sancțiuni.....	353
§2. Regimul de protejare și conservare a zonei montane.....	354

Capitolul III. Protecția atmosferei, schimbările climatice, gestionarea zgomotului ambiental.....	355
Secțiunea 1. Protecția atmosferei.....	357
§1. Reglementările anterioare.....	357
§2. Cadrul juridic specific instituit prin Legea nr. 104/2011. Principii generale	358
2.1. Sistemul Național de Evaluare și Gestionare Integrată a Calității Aerului.....	359
2.2. Cadrul instituțional.....	360
2.3. Gestiunea protecției aerului	361
§3. Protecția împotriva poluării aerului de către aeronave.....	361
§4. Combaterea poluării aerului produs de autovehicule.....	362
§5. Măsuri naționale pentru protecția stratului de ozon.....	363
Secțiunea a 2-a. Prevenirea și combaterea efectelor schimbărilor climatice	364
Secțiunea a 3-a. Regimul gestionării zgomotului ambiental	366
§1. Noțiunea de zgomot.....	366
§2. Efectele zgomotului.....	367
§3. Regimul juridic al prevenirii și combaterii poluării sonore.....	367
§4. Evaluarea și gestionarea zgomotului ambiental.....	369
§5. Protecția mediului împotriva zgomotului produs de aeronave.....	370
Capitolul IV. Protecția apelor și a ecosistemelor acvatice.....	371
Secțiunea 1. Evoluția reglementărilor juridice privind protecția și gospodărirea apelor.....	371
§1. Regimul apelor în dreptul roman.....	372
§2. Evoluția reglementărilor românești în domeniu	373
Secțiunea a 2-a. Statutul juridic general actual al apelor.....	374
Secțiunea a 3-a. Regimul de protecție și utilizare durabilă prevăzut de Legea nr. 107/1996	375
Secțiunea a 4-a. Gospodărirea cantitativă și calitativă a resurselor de apă.....	376
Secțiunea a 5-a. Regimul de folosință a apelor	378
Secțiunea a 6-a. Regimul prevenirii și combaterii efectelor poluării accidentale.....	379
Secțiunea a 7-a. Instrumente juridice de asigurare a gospodării durabile a apei.....	379
Secțiunea a 8-a. Avize, notificări, autorizații	380
Secțiunea a 9-a. Dezvoltări instituționale	384
Secțiunea a 10-a. Mecanismul economic din domeniul apelor	384
Secțiunea a 11-a. Participarea publicului.....	385
Secțiunea a 12-a. Regimul juridic al calității apei potabile	386
§1. Condiții de calitate.....	386
§2. Măsuri de remediere și restricții în utilizare.....	387
Secțiunea a 13-a. Protecția zonei costiere.....	387
§1. Regimul de folosire a zonei costiere proprietate publică.....	389
§2. Interdicții și restricții.....	390
§3. Gospodărirea integrată a zonei costiere	390
Capitolul V. Protecția așezărilor umane.....	392
Secțiunea 1. Regimul juridic general al protecției așezărilor umane.....	392
Secțiunea a 2-a. Amenajarea teritoriului și protecția mediului	393

§1. Principii generale cu implicații comune	394
§2. Instrumente de promovare a protecției mediului prin activitatea de amenajare a teritoriului. Zonarea spațială.....	394
§3. Rolul documentațiilor de amenajare a teritoriului	395
§4. Regimul juridic al zonelor construite protejate	396
Secțiunea a 3-a. Urbanismul și protecția mediului	396
§1. Evaluarea de mediu pentru planurile și programele de urbanism	397
§2. Instrumente juridice de protejare a mediului urban	399
Secțiunea a 4-a. Protecția spațiilor verzi din zonele urbane	401

Capitolul VI. Regimul organismelor modificate genetic, obținute prin tehnicile biotehnologiei moderne

402

Secțiunea 1. Situația organismelor modificate genetic în dreptul Uniunii Europene	402
Secțiunea a 2-a. Regimul general instituit prin O.U.G. nr. 195/2005	406
Secțiunea a 3-a. Regimul juridic special al organismelor modificate genetic.....	407
§1. Obligații generale	407
§2. Cadrul instituțional.....	409
§3. Introducerea deliberată în mediu a organismelor modificate genetic, în alte scopuri decât introducerea pe piață.....	412
3.1. Notificarea	412
3.2. Procedura standard de autorizare.....	413
3.3. Proceduri simplificate	415
3.4. Gestionarea unor modificări ale condițiilor de autorizare și a unor informații noi	416
3.5. Informarea publică	416
3.6. Obligația notificatorului de raportare periodică.....	417
3.7. Suspendarea sau anularea autorizației.....	417
§4. Introducerea pe piață a organismelor modificate genetic, ca atare sau componente ale unui produs.....	417
4.1. Procedura de notificare	417
4.2. Procedura de notificare și evaluare.....	418
4.3. Procedura standard de autorizare.....	419
4.4. Etichetarea.....	419
§5. Mișcarea transfrontieră a organismelor modificate genetic.....	420
5.1. Importul organismelor modificate genetic în vederea utilizării directe ca aliment sau hrană pentru animale ori pentru prelucrare	420
5.2. Alte prevederi privind importul organismelor modificate genetic	421
5.3. Exportul și tranzitul organismelor modificate genetic	422
5.4. Prevederi comune privind controlul mișcării transfrontieră.....	423
§6. Răspunderea pentru prejudicii aduse sănătății umane și mediului	423
§7. Sancțiuni	424
§8. Regimul juridic al utilizării în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic.....	424
8.1. Obligații generale	424
8.2. Cadrul instituțional.....	424
8.3. Utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic	425
8.4. Măsuri de biosecuritate	426

Capitolul VII. Regimul deșeurilor	432
Secțiunea 1. Regimul juridic general al deșeurilor stabilit prin O.U.G. nr. 195/2005....	432
Secțiunea a 2-a. Regimul juridic de gestionare a deșeurilor	433
§1. Regimul administrării deșeurilor	433
1.1. Abordarea preventivă a gestionării deșeurilor	434
1.2. Condiții generale privind gestionarea deșeurilor	435
1.3. Autorizarea activităților legate de deșeuri	435
1.4. Controlul activităților legate de deșeuri	436
§2. Regimul gestionării deșeurilor	436
2.1. Colectarea, transportul, tratarea și eliminarea deșeurilor.....	436
2.2. Obligații, atribuții și răspunderi în domeniul gestionării deșeurilor	437
2.3. Sancțiuni	437
Secțiunea a 3-a. Gestionarea deșeurilor industriale reciclabile	438
§1. Obligațiile deținătorilor de deșeuri industriale reciclabile	438
§2. Alte obligații.....	439
§3. Gestionarea ambalajelor și deșeurilor de ambalaje	439
Secțiunea a 4-a. Gospodărirea în siguranță a deșeurilor radioactive	440
Secțiunea a 5-a. Evidența gestiunii deșeurilor și lista cuprinzând deșeurile, inclusiv deșeurile periculoase.....	441
Secțiunea a 6-a. Regimul incinerării deșeurilor.....	442
Secțiunea a 7-a. Regimul depozitării deșeurilor.....	443
§1. Strategia națională privind reducerea cantității de deșeuri biodegradabile depozitate.....	443
§2. Reguli generale privind depozitarea.....	445
§3. Cerințe specifice în cadrul procedurii de emitere a acordului și autorizației de mediu pentru depozitele de deșeuri.....	445
§4. Proceduri de acceptare, de control și de închidere a depozitelor de deșeuri....	447
Capitolul VIII. Regimul substanțelor și preparatelor chimice	449
Secțiunea 1. Regimul juridic al substanțelor și preparatelor chimice periculoase.....	449
§1. Regimul substanțelor și preparatelor chimice stabilit prin O.U.G. nr. 195/2005	449
§2. Regimul juridic special al substanțelor și preparatelor chimice periculoase.....	450
2.1. Reglementarea activităților ce implică substanțe și preparate periculoase	450
2.2. Regimul clasificării, etichetării și ambalării substanțelor și preparatelor chimice periculoase	451
§3. Agenția Națională pentru Substanțe și Preparatelor Chimice Periculoase	451
§4. Procedura de plasare pe piață a produselor biocide.....	452
Capitolul IX. Regimul îngrășămintelor chimice și al produselor de protecție a plantelor	454
Secțiunea 1. Regimul juridic general.....	454
Secțiunea a 2-a. Regimul produselor de uz fitosanitar	455
§1. Reguli specifice de fabricare și comercializare a produselor de uz fitosanitar	456

§2. Procedura de omologare a produselor de protecție a plantelor în vederea plasării pe piață și a utilizării lor pe teritoriul României	459
Sețiunea a 3-a. Reglementarea nivelurilor maxime de reziduuri de pesticide în plante și produse vegetale	459
Sețiunea a 4-a. Activitatea de protecție a plantelor și carantină fitosanitară	461
Capitolul X. Regimul activităților nucleare	462
Sețiunea 1. Regimul juridic general prevăzut de O.U.G. nr. 195/2005.....	462
Sețiunea a 2-a. Regimul juridic special privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare stabilit prin Legea nr. 111/1996	464
Sețiunea a 3-a. Regimul de autorizare	465
Sețiunea a 4-a. Condițiile de autorizare	466
Sețiunea a 5-a. Regimul de deținere a combustibilului nuclear.....	467
Sețiunea a 6-a. Alte autorizații în materie nucleară.....	468
Sețiunea a 7-a. Obligațiile titularului de autorizație	469
Sețiunea a 8-a. Reguli de amplasare a obiectivelor și instalațiilor nucleare.....	471
Sețiunea a 9-a. Răspunderea penală pentru nerespectarea regimului desfășurării în siguranță a activităților nucleare	472
§1. Nerespectare a regimului materialelor nucleare sau al altor materii radioactive.....	473
§2. Răspunderea contravențională	473
Capitolul XI. Tendințe, evoluții, perspective	474
Sețiunea 1. De la drepturile omului la dreptul speciei	474
Sețiunea a 2-a. Afirmarea unității și a modelului propriu	476
Sețiunea a 3-a. Dezvoltarea durabilă și viitorul ei	477
Sețiunea a 4-a. Perspective de evoluție a dreptului mediului spre o nouă ordine ecologică internațională.....	481
Bibliografie selectivă	483

Prefață la ediția 4

Noua paradigmă environmentală, europeană și mondială, a impus o serie de schimbări și evoluții în rândul reglementărilor de drept al mediului. Integrarea României în Uniunea Europeană, mai precis sincronizarea reglementărilor naționale cu legislația europeană, mai ales în ceea ce privește mediul și domeniile aferente, a dus la o transformare treptată a dreptului intern, înregistrându-se în acest sens o serie de evoluții binevenite atât sub aspect material, cât și sub aspect formal. Transpunerea unei mari majorități a dreptului unional-european al mediului la nivel național a reprezentat o veritabilă „schimbare la față” a dreptului românesc al mediului, încununarea unui îndelungat proces de tranziție, care însă nu cunoaște încă o finalitate efectivă.

Și în context internațional, situația dreptului mediului a cunoscut o schimbare de perspectivă, mai mult sau mai puțin favorabilă, dar care a definit *trend*-ul de urmat pentru următoarea perioadă. Eșecul unei inițiative internaționale, evidențiat mai ales de lipsa unui consens în privința continuării procesului Kyoto, a dus la renașterea inițiativei statale în privința luptei împotriva schimbărilor climatice, mai ales în cazul marilor poluatori precum China sau Statele Unite. Totuși, lipsa unei acțiuni concertate la nivel mondial deja se face resimțită; astfel, în urma Conferinței de la Rio de Janeiro din vara anului 2012, s-a propus o schimbare de paradigmă conceptuală, similară ca ambiții cu cea din 1992, dar limitată sub aspectul cadrului instituțional. Și aceasta, tot datorită lipsei unei inițiative mondiale în materie, comunitatea internațională fiind concentrată mai degrabă în direcția soluționării cât mai grabnice a crizei economico-financiare, decât a celei ecologice.

În acest cadru, se impunea, deci, o actualizare a cursului de drept al mediului, atât sub aspect tehnic, al preluării și expunerii ultimelor reglementări în materie, cât și sub aspect teoretic, al abordării conceptuale a anumitor problematici. Și aceasta într-un context în care dreptul a rămas cel mai util, dacă nu singurul, instrument de globalizare a relațiilor dintre societatea umană și mediu.

Autorii
septembrie 2014

Prefață la prima ediție

La nici patru decenii de la nașterea și înregistrarea sa oficială, dreptul mediului a parcurs rapid drumul formării și afirmării sale ca nouă ramură, autonomă în cadrul sistemului de drept și inedită disciplină științifică.

Actul său de naștere a fost unul internațional – prima Conferință a ONU privind mediul (uman) de la Stockholm (iunie, 1972, anul I al erei ecologice, cum îl califica Edgar Morin) – și prin și de atunci toate drumurile i s-au deschis, deopotrivă în context național, regional, comunitar și internațional, în privința reglementărilor juridice, instituțiilor administrative și doctrinei.

El constituie astăzi un corpus juridic masiv (cu circa 800 de tratate internaționale privind mediul, dintre care 500 în mod exclusiv, 300 texte comunitare și 1.000 de acte normative naționale), mai mult sau mai puțin organizat, dominat de principii proprii, utilizând instrumente și tehnici specifice, promovând o serie de concepte și instituții juridice noi, particulare.

Este un drept și o disciplină științifică puternic marcate de transjuridicitate (caracter transversal în cadrul și în raport cu celelalte ramuri de drept) și interdisciplinaritate (cu o semnificativă amprentă a științelor naturale și chiar sociale).

Tehnicitatea și globalitatea problemelor pe care le privește (limbajul și reacțiile naturii fiind aceleași la nivelul planetei iar influența umană este percepută identic, mai ales în contextul unei mondializări tot mai evidente), laolaltă cu maturizarea sa ca ramură de drept, favorizează o tendință de integrare și sistematizare mai ales prin codificare (deocamdată prezentă la nivel național, dar cu extensii tot mai vizibile și în plan regional și chiar mondial).

În același timp, dacă preocupările inițiale privind protecția mediului și reacțiile juridice aferente s-au înscris într-un demers de asigurare a unei bunăstări sporite – un mediu curat, de calitate superioară constituind o dimensiune nouă a calității vieții-individuale și colective – apariția problemelor ecologice globale, precum încălzirea atmosferei și schimbările climatice, transformă problematica environmentală într-una a supraviețuirii omului, în special, și a vieții pe planetă, în actuala formulă, în general, iar dreptul mediului devine și el, treptat, un drept al speciei și chiar al biosferei.

Din cauza unor asemenea particularități, expunerea materiei dreptului mediului rămâne dificilă și diferită de cea a disciplinelor tradiționale. Obiectivele conservării, protecției și ameliorării stării mediului sunt urmărite de diferite straturi de reglementări (naționale, comunitare, internaționale), mai mult sau mai puțin corelate și compatibilizate, în încercarea de realizare a unei abordări integrate din toate perspectivele, inclusiv cea juridică.

Cu pretenția de curs universitar – la nivel de licență, masterat și doctorat – prezenta lucrare a trebuit să cedeze în privința modului de abordare a problematicii aferente în fața cerințelor didactice.

Drept urmare, după mai multe experiențe editorial-publicistice pe această temă ale autorului, am ajuns la concluzia că o structurare a materiei în două părți (generală și specială), oarecum după modelul tradițional, este cea mai potrivită pentru o asemenea întreprindere.

Ca atare, printr-o distorsionare absolut necesară partea generală este consacrată prezentării materiei principiilor și instituțiilor fundamentale ale dreptului mediului, iar partea specială se va limita la prezentarea reglementării specifice domeniului, cu caracter sectorial, ale legislației românești, fără a ignora rezonanțele internaționale și, mai ales, comunitare aferente.

Abrevieri

ACEA	- Asociația Europeană a Constructorilor de Automobile
AEN/OCDE	- Agenția pentru Energie Nucleară a Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
AGENDA 21	- Program de Acțiune pentru secolul XXI orientat către dezvoltarea durabilă. A fost adoptat de către statele semnatare ale Declarației de la Rio din iunie 1992
AIEA	- Agenția Internațională pentru Energie Atomică
alin.	- alineat(ul)
ANDR	- Agenția Națională pentru Deșeuri Radioactive
ANPA	- Agenția Națională pentru Pescuit și Acvacultură
ANPM	- Agenția Națională pentru Protecția Mediului
ARBDD	- Administrația Rezervației Biosferei Delta Dunării
art.	- articol(ul)
BAT	- document de referință european a celor mai bune tehnici disponibile
BATNEEC	- Best Available Technology not Entailing Excessive Cost
BEP	- Best Environmental Practices
BPEO	- Best Practicable Environmental Option
BREF	- document de referință BAT/Best Available Techniques Reference Documents
c.	- cauza
C.aerian	- Codul aerian
C.civ.	- Codul civil (Legea nr. 287/2009)
C.I.J.	- Curtea Internațională de Justiție
C.J.	- revista „Curierul Judiciar”
C.pen.	- Codul penal (Legea nr. 286/2009)
C.S.J.	- Curtea Supremă de Justiție
C.silvic	- Codul silvic
CDB	- Convenția privind diversitatea biologică
CDD	- Comisia Dezvoltării Durabile
CE	- Comisia Europeană
CEADOLF	- Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale
CEDO	- Curtea Europeană a Drepturilor Omului
Comisia EDO	- Comisia Europeană a Drepturilor Omului
CEE	- Comunitatea Economică Europeană
CERCLA	- Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act
CIPR	- Comisia Internațională de Protecție Radiologică
CJCE	- Curtea de Justiție a Comunităților Europene
CMED	- Comisia Mondială pentru Mediu și Dezvoltare

CMSU	- Comitetul ministerial pentru situații de urgență
CNCAN	- Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare
CNOPPP	- Comisia Națională de Omologare a Produselor de Protecție a Plantelor
CNPSO	- Comitetul Național pentru Protecția Stratului de Ozon
CNSC	- Comisia Națională privind Schimbările Climatice
db	- decibeli
DCC	- Decizia Curții Constituționale
DST	- Drepturi speciale de tragere
ed.	- ediția
Ed.	- Editura
EMAS	- Sistemul European de Management de Mediu și de Audit
GES	- gaze cu efect de seră
GNM	- Garda Națională de Mediu
H.G.	- hotărârea Guvernului
ha	- hectar
HCM	- Hotărârea Consiliului de Miniștri
I.N.C.D.D.D.	- Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare „Delta-Dunării”
IED	- industrial emissions directive
IPPC	- Integrated pollution prevention and control/Directiva privind prevenirea și controlul integrat al poluării
ISO	- International Standards Organisation
JO	- Jurnalul Oficial al Comunităților Europene/Uniunii Europene
L.P.	- revista „Legalitatea Populară”
lit.	- litera
M.Of.	- Monitorul Oficial al României, Partea I
MAB	- The Man and the Biosphere Program
MAI	- Ministerul Afacerilor Interne
MAPDR	- Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltărilor Rurale
MARPOL	- International Convention for the Prevention of Pollution from Ships/Convenția internațională din 1973 pentru prevenirea poluării de către nave
MGM	- microorganisme modificate genetic
MMDD	- Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile
MMGA	- Ministerului Mediului și Gospodăririi Apelor
MMSC	- Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice
NATO	- North Atlantic Treaty Organization/Organizația Tratatului Atlanticului de Nord
NEPA	- National Environmental Policy Act
NOX	- oxizi de azot
nr.	- număr
O.G.	- ordonanța Guvernului
O.U.G.	- ordonanța de urgență a Guvernului
OCDE	- Organizația pentru cooperare și dezvoltare economică
OCDE	- Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OMC	- Organizația Mondială a Comerțului
OMG	- organism modificat genetic

ONG	- Organizație non-guvernamentală
ONU	- Organizația Națiunile Unite
op. cit.	- opera citată
OUA	- Organizația Unității Africane
p.	- pagina
P.R.	- revista „Pandectele Române”
P.U.F.	- Presses Universitaires de France
PABH	- Plan de amenajare al bazinului hidrografic
parag.	- paragraf(ul)
pct.	- punct(ul), punctele
PESC	- Program European privind Schimbările Climatice
PMBH	- plan de management al bazinului hidrografic
PNUM	- Programul Națiunilor Unite pentru Mediu
R.D.C.	- revista de Drept Comercial
R.R.D.	- Revista Română de Drept
R.R.D.M.	- Revista Română de Dreptul Mediului
RIO+10	- Summitul de la Johannesburg (2002)
RIO+20	- Conferința ONU privind Dezvoltarea Durabilă – UNCSD (2012)
RIO+5	- evaluarea progresului realizat la cinci ani de la Conferința de la Rio (New York, 1997)
RNMCA	- Rețeaua Națională de Monitorizare a Calității Aerului
RNTR 4	- Reglementări privind omologarea și certificarea produselor și materialelor de exploatare utilizate la vehiculele rutiere, precum și condițiile de introducere pe piață a acestora, aprobate prin Ordinul ministrului transporturilor, construcțiilor și turismului nr. 2.135/2005
ș.a.	- și alții
S.C.J.	- revista „Studii și Cercetări Juridice”
S.D.R.	- revista „Studii de Drept Românesc”
S.U.U.B.	- Studia Universitas Babeș-Bolyai
SDABH	- schema directoare de amenajare și management al bazinului hidrografic
SIM	- studiul de impact asupra mediului
SNEGICA	- Sistemul Național de Evaluare și Gestionare Integrată a Calității Aerului
SNIEPA	- Sistemul Național de Inventariere a Emisiilor de Poluanți Atmosferici
SNMCA	- Sistemul Național de Monitorizare a Calității Aerului
SO2	- dioxid de sulf
TCE	- Tratatul de instituire a Comunității Europene
TFUE	- Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
TL	- Tratatul de la Lisabona
U.N.S.C.E.A.R.	- Comitetul Științific al ONU pentru Studiul Radiațiilor Ionizante
UE	- Uniunea Europeană
UICN	- International Union for Conservation of Nature /Uniunea Internațională pentru Conservarea Naturii

Capitolul I Formarea istorică a dreptului mediului

Secțiunea 1. De la dreptul natural la dreptul naturii

Ca în cazul multor discipline, numele și definiția conferite „ecologiei” spun mult pentru cei chemați să-i cunoască conținutul și să-i pătrundă semnificațiile.

În privința denumirii, termenul de „ecologie” s-a impus în atenția opiniei publice occidentale mai ales după 1970, iar în Europa Centrală și de Est, cu precădere în ultimul deceniu. O serie de evenimente cu un puternic impact social, precum celebrele „maree negre” ori accidente nucleare în frunte cu cel de la Cernobîl (26 aprilie 1986), au zguduit din înerție opinia publică și au introdus treptat ecologia în rândul preocupărilor individului și comunităților. Se redescopereau astfel un concept și un nume vechi de peste un secol. Crearea lui este atribuită biologului german Ernest Haeckel (1834-1919), iar data de naștere este 1866, pe când acesta funcționa ca profesor la Universitatea din Iena. De altfel, prima sa mențiune cu valoare de „certificat de naștere” se găsește într-o notă de la pagina a opta a lucrării „Generalie Morphologie der Organismen” (Berlin, 1866), sub forma: „...Ekologie... știința economiei modului de viață, a raporturilor vitale eterne reciproce ale organismelor etc.” Construit precum termenul de „economie”, cel de „ecologie” derivă în parte din rădăcina indoeuropeană *weik*, care desemnează o unitate socială imediat superioară „casei șefului de familie”. Această rădăcină a dat sanscritul *veçah* (casă), latinescul *vicus* (cartierul unui oraș, burg) și grecescul *oikos* (habitat, acasă). Ca atare „ekologie” a fost construit pe baza a două cuvinte grecești: *oikos* și *logos* (logia) (discurs). Etimologic deci, ecologia reprezintă „știința habitatului”, respectiv o ramură a biologiei care studiază interacțiunile dintre ființele vii și mediul lor. Dar, evident, semnificațiile sale au fost mult amplificate și diversificate de-a lungul timpului.

Parafrazând un celebru dicton juridic latin (*mater, certus, pater incertus*), și despre ecologie se poate spune că, dacă numele îi este în general unanim recunoscut, paternitatea acestuia este încă discutată.

Astfel, într-o lucrare a lui P.H. Ochsens („The world ecology”, *Nature*, vol. 129, 1959) a fost lansată ipoteza că inventatorul termenului „ecologie” ar fi fost filozoful și scriitorul american Henry David Thoreau (1817-1862), contemporan întrucâtva cu Haeckel. Filozof transcendentalist, acesta a fost totodată unul dintre cântăreții vieții în natură. După cum se știe, transcendentismul, ilustrat mai ales de către filozoful Ralph Waldo Emerson (1803-1882), este o filozofie impregnată de panteism, în care natura este percepută deopotrivă ca un mijloc de unire cu Dumnezeu și ca o sferă imperfectă unde se cuvin „transcendențe”. În societatea timpului, adepții unei asemenea concepții erau percepuți ca niște nonconformiști. Astfel, în cartea sa „Walden sau viața în pădure”, Thoreau reconstituie experiența reînțoarcerii sale pe pământ, care a durat puțin peste doi ani. Printre altele, acesta povestește: „M-am dus în pădure întrucât am vrut să trăiesc fără grabă, să fac față numai forțelor esențiale ale vieții, să descopăr ceea ce aceasta poate să mă învețe, sfârșind să constat, la ora morții mele, că nu am învins-o”.

Această experiență apropiată multor „expediții” ecologiste actuale explică în mare parte eroarea de descifrare comisă în 1958 de către editorii corespondenței lui Thoreau. Astfel, aceștia au citit din greșeală *ecology* (ecologie), acolo unde scriitorul-filozof scrisese *geology* (geologie), într-o scrisoare datată 1 ianuarie 1858 și adresată verișorului său G. Thatcher.

Această confuzie de termeni, deosebit de seducătoare și în spiritul senzaționalului american (cine nu era tentat să considere că primul scriitor și practician al „înțoarcerii la natură” a fost în același timp și părintele cuvântului „ecologie”, în defavoarea unui ferm om de știință?), avea să fie corectată însă de către aceiași editori entuziaști în 1975. În acest fel Ernest Haeckel era repus în totalitate în drepturi, și astăzi nimeni nu-i mai contestă paternitatea termenului și a conceptului de „ecologie”.

În mod curent se consideră că o bună definiție trebuie să ne permită „recunoașterea” sigură a obiectului definit. Și din acest punct de vedere Hackel rămâne un „clasic”. Definiția sa, cuprinsă în aceeași lucrare care a lansat termenul și conform căreia „prin ecologie înțelegem totalitatea științelor relațiilor organismului cu mediul, în sens larg, toate condițiile de existență”, constituie și în prezent fundamentul definițiilor acestei ramuri a biologiei. Dacă omul de știință german este „nașul” de nume al ecologiei, fondatorul său pe conținut rămâne mai degrabă Charles Darwin, al cărui discipol a fost. Cele două lucrări ale acestuia, „Originea speciilor” (1859) și „Descendența omului” (1871), formulau două idei fundamentale ale ecologiei moderne: influența mediului asupra speciilor vii și apartenența speciei umane la lumea naturală. Celebrul naturalist englez a relevat dependențele strânse și o stare de echilibru optim între diferite specii de plante și animale. Cu o asemenea moștenire, ecologia este astăzi definită, de regulă, ca fiind studiul relațiilor organismelor ori grupurilor de organisme cu mediul lor ori știința inter-relațiilor organismelor vii cu mediul lor.

Născută ca o ramură a biologiei, nimeni nu prevestea ecologiei un strălucit viitor social. Dar, treptat, implicațiile sale s-au diversificat, amplificat și complicat. Studiind echilibrele naturale, ecologiștii au prevăzut degradarea lor treptată; după câteva decenii, dezvoltarea societăților industriale a modificat profund mediul planetar. Apariția și amplificarea poluării, dispariția unor specii, afirmarea problemelor globale ș.a. au fost semnele evidente ale unei crize ecologice profunde. Concluzia relevată tot de ecologie este și ea fundamentală: omul nu poate să acționeze la nesfârșit asupra mediului său fără a pune în discuție ruperea absolută a echilibrelor ecologice esențiale. Pe această cale s-a impus o altă noțiune, problemă-cheie a lumii contemporane: protecția mediului. Totodată, pe măsura conștientizării mizei ecologice, științele biologice au făcut apel la științele umane: etnologia a denunțat „decivilizarea” promovată de occidentali contra etniilor și culturilor minoritare; demografia s-a confruntat cu creșterea mondială a populației și impactul pe măsură asupra mediului; sociologia a perceput un război între societate și natură; cuvinte precum natură, știință, tehnică au trezit filozofia, care a hrănit vechile sale dezbateri asupra acestor noi constatări.

„Criza ecologică”, manifestată virulent la mijlocul anilor 1960, și consecința sa imediată, posibilitatea declanșării unei catastrofe autodistrugătoare, au pus, pentru prima dată în istorie, sub semnul întrebării disponibilitățile omului de a exploata și de a utiliza natura, „limitele” în care creșterea economică poate fi concepută și desfășurată astfel încât să nu se degradeze în mod esențial și ireversibil mediul natural, de care civilizația umană depinde din ce în ce mai mult.

A devenit tot mai evident faptul că soluționarea corespunzătoare a unor asemenea probleme, cu numeroase și profunde implicații, reclamă o nouă abordare teoretică și o acțiune practică adecvată în cadrul interacțiunii ecologico-economice și culturale dintre om (societate) și mediul său ambiant, în sensul reevaluării statutului acestuia în cadrul sistemului ecologic,

restructurării și armonizării tot mai depline a celor două laturi fundamentale: cea fizică și biotică, pe de o parte, și cea umană și culturală, pe de altă parte.

O nouă viziune globală asupra problematicii mediului presupune o riguroasă și permanentă perspectivă axiologică și futurologică, altfel spus, o reprezentare cât mai exactă a consecințelor viitoare ale acțiunii de azi și optimizarea acestora în funcție de noile imperative.

Problema cardinală o constituie, așadar, redimensionarea condiției ecologice a omului, înțelegerea sa în primul rând ca o condiție socioculturală, de apropiere, din perspectiva adevăratelor și fundamentalelor interese socioumane, a naturii și elementelor sale componente.

La nivel teoretico-conceptual, impactul crizei ecologice, al problemelor ocrotirii și conservării mediului asupra științelor sociale s-a exprimat prin apariția și dezvoltarea unor laturi și dimensiuni noi ale unor discipline tradiționale cu tendințe de autonomizare și afirmare specifică, constituind veritabile (posibile) răspunsuri la această majoră sfidare a începutului de secol și mileniu.

Este semnificativă în acest sens afirmarea în ultimele decenii a ecosociologiei, ecologiei politice, economiei mediului, ecoeducației, dreptului mediului etc., toate urmărind a imprima noi perspective și dezvoltări științelor tradiționale respective în raport cu noile cerințe ale sistemului social.

Se înregistrează totodată un proces tot mai evident de integrare a științelor naturii și a celor sociale care au cunoscut, mai mult de un secol, o dezvoltare separată, cu o evidentă neputință de intercomunicare și interconexiune.

Specializarea exagerată a disciplinelor a dus, printre altele, la incapacitatea de a formula o viziune de ansamblu, de a percepe rolul cunoștințelor particulare într-o interpretare globală, nu numai a societății, ci și a dialecticii om (societate)-natură.

Depășirea acestui impas teoretico-metodologic a generat dezvoltări semnificative, inclusiv în direcția afirmării unității științelor, a dus la formularea unor soluții pertinente pentru problemele mediului. Într-un asemenea cadru general al reacției de ansamblu a științelor sociale față de „paradigmele” ecologiei se înscriu și transformările suferite la nivelul dreptului.

În cadrul unui proces îndelungat și contradictoriu, în care s-a conturat mai întâi ca un drept „indiferent” privind mediul și a devenit treptat un „drept pentru mediu”, dreptul a înglobat ca valori fundamentale și solidaritatea și reconcilierea dintre om (societate) și natura înconjurătoare. Dreptul mediului reprezintă cea mai importantă formă de dezvoltare și afirmare a dreptului în epoca postmodernă. El prezintă o serie de trăsături ale sistemului juridic clasic, dar efortul de adaptare la cerințele specifice domeniului a născut dimensiuni noi, diferite, care treptat pot să devină dominante.

Secțiunea a 2-a. Apariția și dezvoltarea reglementărilor juridice privind mediul

Se afirmă pe bună dreptate că ecologia nu este numai o știință, o doctrină sau o mișcare. Ea reprezintă, de asemenea, un izvor de drept și un drept tot atât de vechi precum lumea, întrucât este dreptul care guvernează raporturile omului cu mediul său. De altfel, întreaga istorie a umanității nu este altceva decât o succesiune (să sperăm cât mai îndelungată) de adaptări sociale și tehnologice care au permis utilizarea naturii, deopotrivă tot mai eficace și

mai productivă, până la limita care a atins pragul de echilibru și care reclamă, ca o necesară contrapondere, protecția mediului.

Interacțiunea dintre om și mediul natural a existat din cele mai vechi timpuri, cu mult înainte chiar de apariția statului și dreptului¹.

Normele de pre-drept care se refereau la legăturile dintre om și natura sa înconjurătoare au reprezentat probabil prima formă de reglementare a raporturilor dintre oameni; atunci când au apărut elemente de conștiință religioasă (pe o anumită treaptă de dezvoltare umană), preceptele religioase s-au adăugat uzanțelor primitive ale relațiilor dintre ființele umane și mediul natural.

Într-o asemenea perspectivă, este de presupus că primele norme de conduită socială s-au referit la vânat, pescuit, protecția focului și apărarea colectivă împotriva fenomenelor naturale ori atacurilor animalelor sălbatice etc., astfel că însuși dreptul s-a născut ca o necesitate privind raporturile omului cu mediul.

Nu mai că istoria consemnează destul de târziu aderența directă a dreptului la ocrotirea naturii. Primele elemente de reglementare a mediului căutau să ocrotească sănătatea omului prin combaterea poluării resurselor locale esențiale, precum apa potabilă, aerul, fauna și flora.

Potrivit izvoarelor istorice, în anul 242 î.e.n., în India, împăratul Asoka a dispus prin lege ocrotirea peștilor, animalelor terestre și pădurilor. A înființat și un fel de rezervații naturale, așa-numitele „abhaya-rana”, pe teritorii relativ întinse.

În Roma antică, poluatorii râurilor erau urmăriți de către riveranii din aval și de către autoritățile publice. În secolul V oamenii se plâneau că Tibrul era serios poluat cu deșeurile orașului și protestau contra mirosurilor care veneau de la unele locuințe. La Atena, în aceleași vremuri, „poluatorii” epocii (tăbăcarii, fabricanții de brânzeturi și de miere) erau îndepărtați în afara orașelor și consemnați în locuri special amenajate, iar „măslinul sacru” era special ocrotit.

Mari gânditori, precum Platon în „Critias III”, deplâneau despăduririle masive ale munților din motive economice, iar Hippocrates, în al său „Tratat despre Aer, Apă și Locuri”, sublinia că bunăstarea individului este puternic dependentă de mediu (pledând deci pentru conceptul modern de „sănătate a mediului”).

Dar preocupările dreptului în raport cu mediul nu au luat un avânt semnificativ decât după anul 1000, îngrijorarea față de degradarea naturii vizând de altfel și în acea perioadă numai pădurea și fauna sălbatică. Abia începând din secolul XIII țările europene au elaborat unele reglementări privind protejarea mediului natural, mai ales pădurile. În Franța de pildă, o administrație a apelor și pădurilor a fost pusă la punct la sfârșitul secolului XIII.

În paralel, problemelor pădurilor și faunei li s-au adăugat, în unele zone, cele legate de praf și fum: în 1273, Eduard I al Angliei a edictat câteva ordonanțe referitoare la fumul produs de cărbune. În secolul XIV, Charles al IV-lea interzicea la Paris „fumurile rău mirositoare și dezgustătoare”.

¹ Asupra raportului general dintre drept și mediu, a se vedea *Signification et actualité des recherches sur les rapports de droit et l'environnement*, Le droit et l'environnement, Paris, CNRS, 1990, p. 9-12, și celelalte studii ale volumului (*M. Duju*, *Dreptul mediului*, tratat, vol. I, Ed. Economică, București, 1998, p. 21-30). În privința istoricului, a se vedea: *P. Lunel, P. Braun, P. Flandin-Blety, P. Texier*, *Pour une histoire du droit de l'environnement*, în *Revue juridique de l'environnement*, 1986, p. 41 și urm.; *Al. Kiss, D. Shelton*, *Traité de droit européen de l'environnement*, Ed. Frison-Roche, Paris 1995, p. 8-11.

Alături de asemenea reglementări generale sunt de remarcat eforturile depuse la nivelul dreptului urbanismului pentru a reglementa dificultățile create de poluare în cadrul așezărilor umane.

Nu întâmplător, în orașe și mai ales în porturi se cantonau principalele dificultăți legate de mediu. Reglementări diferite au încercat să le facă față: în 1681, de pildă, Marea ordonanță a lui Colbert asupra marinei interzicea, sub pedeapsa amenzii, „aruncarea de gunoaie în apele porturilor și dependențele acestora și depunerea lor pe chei ori pe insule”, iar o alta din 1669 privea „regulamentul general pentru ape și păduri”. Este adevărat, mediul, curățenia și protejarea lui nu erau în vogă în mentalitățile epocii, murdăria secolelor XVII-XVIII fiind proverbială în Occident. Insalubritatea condițiilor de viață era, în orașe, la originea a numeroase boli și a unei mortalități superioare în raport cu cea de la sate.

Mai târziu, urbanizarea s-a extins considerabil (populația tuturor orașelor din Europa, exclusiv Rusia, era de 8,4 milioane de locuitori în 1500, 13,2 milioane în 1700, 20,9 milioane în 1800 și 118 milioane în 1900), poluarea orașelor generând multiple probleme.

Una dintre ele a fost cea a colectării și eliminării resturilor menajere, care a determinat adesea nevoia de reglementare. La Paris, de exemplu, la 1 martie 1884, o decizie a prefecturii decreta obligativitatea utilizării de recipiente pentru depunerea gunoaielor. Dreptul impunea „pubela”, iar, pe această cale, inițiatorul său, prefectul de Sena, Eugene-René Poubelle, intra în istorie, chiar dacă sub forma substantivului comun.

După cum se poate ușor remarca, toate aceste tentative „istorice” de legiferare rămâneau embrionare, marginale și cu efecte limitate. Dreptul trebuia însă pregătit pentru a face față noilor forme de poluare pe care le genera revoluția industrială. Numai că atât amploarea fenomenului, cât mai ales unele contradicții din interiorul său făceau acest lucru deosebit de dificil.

Protecția mediului prezenta, potrivit vechiului drept (medieval), două caracteristici, care făceau sistemul juridic elaborat puțin apt pentru asimilarea problemelor ecologice. În primul rând, el proteja întotdeauna individul-victimă a vătămării, nu grupul. Or, formele moderne de poluare, în special prin amploarea efectelor lor – în unele cazuri – aduceau prejudicii la un mare număr de victime, care erau susceptibile de a se regropa pentru a acționa în justiție. În al doilea rând, vechiul drept nu stabilea o protecție a mediului decât în privința speciilor ori dacă drepturile unui proprietar erau amenințate prin poluare.

Astfel, dreptul mediului se concentra inițial numai în jurul noțiunii de proprietate: proprietatea era „gardianul mediului” și, în sens invers, nu se putea aduce niciun reproș industriașului care, de exemplu, otrăvea iazul ori polua terenul pe care-l deținea în proprietate.

Mult timp, inconvenientele ocazionate de industrie au fost considerate drept un însoțitor inevitabil al progresului; în 1865, de exemplu, Camera Lorzilor din Anglia aducea în fața justiției pe cel care se plânga de fumul urban nociv. Înalta cameră britanică argumenta că individul nu era îndreptățit să se plângă de poluare, întrucât, odată ce a optat pentru a trăi în oraș, a acceptat și riscul suportării tuturor consecințelor ce decurg de aici.

Prioritatea absolută acordată ulterior dezvoltării industriale, exploatarea masivă a resurselor naturale și afirmarea concepției potrivit căreia știința și tehnica pot oferi soluții pentru orice probleme (inclusiv cele ecologice) au dus la neglijarea adoptării unor acte normative adecvate de protecție și ameliorare a mediului. Totuși, în secolul XIX apar și unele reglementări mai complexe în materie, vizând în primul rând protecția naturii, a unor eșantioane naturale reprezentative pe cale de dispariție și conservarea lor, concretizate, printre altele, în

apariția, în unele țări, a primelor zone protejate (sub forma rezervațiilor sau a monumentelor naturii).

Dezvoltarea fără precedent a forțelor de producție, îndeplinirea obiectivelor mai multor revoluții industriale au fost însoțite de o solicitare tot mai intensă a resurselor naturale, a capacității mediului de a se menține în limitele echilibrului ecologic.

Așa cum subliniam anterior, odată cu revoluția industrială, măsurile de protecție s-au multiplicat și diversificat. Așa de exemplu, un decret napoleonian din 15 octombrie 1810, aplicabil deopotrivă în Franța, Belgia și Olanda, se referea la uzinele și atelierele insalubre, periculoase și care emiteau mirosuri dezagreabile. S-au conturat și afirmat o serie de principii comune vizând combaterea pericolelor, pagubelor și distrugerilor cauzate de echipamentele poluante, prevăzându-se obligația obținerii unei autorizații pentru a crea, a gira ori a modifica asemenea echipamente. Și în alte țări, ca Germania (1869) și Luxemburg (1872), s-au prevăzut sisteme de licență ori autorizații. O serie de măsuri contra poluării atmosferice de origine industrială, menite să protejeze sănătatea și să garanteze securitatea, au fost stabilite în Anglia (1863) și în Italia (1865, 1888). În paralel, preocupările de preservare a unor resurse economice și factori naturali de mediu în fața amenințărilor de epuizare au dus la reglementarea exploatarei comerciale a pădurilor, sub impactul dispariției unor păduri de pin foarte importante, datorită tăierilor masive pentru export. Au urmat apoi Legea privind protecția pădurilor din Bohemia (1852), Codul silvic din România (1881), Legea elvețiană privind pădurile (1902) ș.a.

Primele decenii ale secolului XX sunt dominate de preocupările și reglementările vizând protecția și conservarea naturii. Astfel, la 19 martie 1902 se încheie la Paris Convenția pentru protecția păsărilor utile agriculturii, urmată în 1911 de Tratatul privind preservarea și protecția focilor pentru blană, iar în 1933 de Convenția de la Londra privind conservarea faunei și florei în stare naturală. La nivel național, Finlanda a adoptat prima sa lege de protecție a naturii în 1923, România în 1930, Lichtenstein în 1931, Germania în 1935, Danemarca în 1937. Textele legale în cauză se refereau, în esență, la protejarea anumitor specii și crearea de arii protejate.

În același timp, problemele mediului au fost multă vreme percepute exclusiv ca simple probleme ale poluării aerului, apei și solului, prin deșeurile industriale și casnice, în măsura în care acestea influențează negativ sănătatea omului, ceea ce se reflectă și în privința dreptului, prin reducerea evoluțiilor sale la extinderea și dezvoltarea reglementărilor tradiționale de sănătate publică și tehnică sanitară.

Criza ecologică declanșată virulent în deceniul al șaselea al secolului nostru a generat o reacție fermă, inclusiv în plan legislativ, de apărare a mediului ambiant. În mare măsură, această mișcare s-a dezvoltat ca o poziție față de deteriorarea vizibilă și, uneori, catastrofică a mediului, precum accidentul Torrey Canyon în 1967, primul dintr-o serie de catastrofe petroliere. Treptat, alte probleme s-au adăugat: deșeurile, utilizarea energiei nucleare și pericolele aferente etc. În perioada 1950-1960, lucrări precum „Primăvara tăcută” de Rachel Carson și filmele de ficțiune de genul „Lucrul” au generat reacții multiple la nivelul opiniei publice în favoarea protecției mediului.

Așa se face că, la sfârșitul anilor 1960, marea majoritate a statelor industrializate au adoptat reglementări naționale adecvate. Un impuls deosebit l-a avut asupra reglementărilor juridice și instituționalizării acțiunii de protecție a mediului extinderea la nivel mondial a preocupărilor ecologice prin organizarea primei Conferințe a ONU privind mediul uman (iunie 1972, Stockholm), urmată în 1992 de summit-ul de la Rio, și în 2002 de cel de la Johannesburg. La începutul secolului XXI și al mileniului III toate țările lumii sunt dotate cu o legislație mai mult

sau mai puțin perfectă asupra mediului. Conform unor estimări, numărul actelor normative naționale în materie este de ordinul zecilor de mii, o mare parte dintre ele fondându-se pe modelele europene sau americane.

În strânsă legătură cu aceste preocupări, tehnicile juridice au cunoscut evoluții semnificative. Pomind de la teza că este mai bine să se prevină prejudiciile ecologice decât să se repare pagubele deja cauzate, a apărut și s-a afirmat instituția studiului de impact ecologic al activităților economice și sociale ca bază a autorizării și controlul acestora, precum și participarea publicului la luarea deciziilor privind mediul, recunoașterea dreptului fundamental al omului la un mediu sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic, construirea unui sistem special al răspunderii civile pentru prejudiciul ecologic, folosirea pârghiilor economico-fiscale ca măsuri stimulative sau disuasive etc.

În paralel, evoluții deosebite s-au înregistrat și în planul cooperării internaționale și al reglementării interstatale, care au dus în cele din urmă la constituirea și afirmarea ca disciplină științifică și sector juridic a dreptului internațional al mediului. Totodată, la nivelul Uniunii Europene se afirmă din ce în ce mai mult o politică sectorială ecologică și dreptul european al mediului.

Numeroasele și tot mai gravele consecințe ale poluării și degradării mediului, tendințele de rupere a echilibrului ecologic într-o manieră tot mai periculoasă au impus trecerea de la acest drept asupra mediului (un drept de „indiferență”, care urmărea mai degrabă stipularea unor interdicții și realizarea unor obiective și finalități economice) la un stadiu superior, cel al „dreptului pentru mediu”, element însemnat al unui sistem de gestiune a resurselor naturale în concordanță și în beneficiul ecosistemelor umane.

Mediul ca atare, perceput într-o manieră autonomă, nu făcea obiectul unor ocrotiri separate. Dreptul nu proteja mediul decât ca un accesoriu al altor valori, și nu ca o valoare în sine. Dreptul modern al mediului, adică cu adevărat dreptul mediului, va reuși să apere valoarea „mediului” în sine, nu ca un simplu appendice rezidual.

Desigur, toate aceste evoluții care au avut loc la nivelul reglementărilor juridice nu se plasează în afara concepțiilor fundamentale asupra raporturilor dintre om (umanitate) și mediu.

Prima ipostază (treaptă) este reprezentată de „antropocentrismul pur”, care nu are în vedere decât utilitatea imediată a resurselor și subordonează totul economiei, în special economiei de piață, a cărei autoreglare trebuie să primeze oricărei reguli, inclusiv juridice. Într-o oarecare măsură, „dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos” este o expresie juridică a acestei concepții, din moment ce constituie o evaluare a protecției mediului din perspectiva nevoilor exclusiv umane.

O poziție intermediară este ocupată de „antropocentrismul atenuat”, care consideră că trebuie să se țină seama nu numai de nevoile generațiilor actuale, ci și de cele ale generațiilor viitoare, în vederea asigurării supraviețuirii speciei umane. Din punct de vedere juridic se remarcă, în acest context, conceptul de „dezvoltare durabilă”.

Poziția opusă, ecocentrismul, susține că omul face parte integrantă din mediu, care trebuie apărut în întregul său, incluzând toate formele de viață, indiferent de utilitatea lor pentru om. Un progres juridic a fost realizat în acest sens prin recunoașterea calității de subiect de drept și ocrotirea elementelor mediului, independent de orice interes uman.

În sfârșit, mai aproape de dimensiunile juridico-etice se afirmă așa-numita „justiție de mediu”, ce cuprinde trei elemente definitorii: 1) echitate între toți oamenii care trăiesc astăzi în privința repartizării beneficiilor mediului; 2) echitate între generații în ceea ce privește păs-

trarea și transmiterea unui mediu sănătos, de calitate; 3) echitate între specii, mai ales între om și celelalte specii de viețuitoare.

Este vorba despre solidaritate intra și inter-generații, sincronică și diacronică, și despre perceperea umanității ca o specie între specii, ca o parte inseparabilă a Naturii.

Din punctul de vedere al conținutului și metodelor utilizate, istoria de până acum a dreptului mediului se structurează în trei mari perioade.

În prima, aferentă anilor 1970, s-a acordat prioritate reglementării protecției unor sectoare ale mediului considerate esențiale: apele continentale, viața sălbatică, mediul marin. Într-o a doua etapă, o altă metodă s-a suprapus peste această abordare sectorială, fără a o anula, constând în reglementarea substanțelor care pot avea un impact negativ asupra mediului: produsele și substanțele chimice, deșeurile, materiile radioactive. În sfârșit, a treia etapă, declanșată după 1990, se caracterizează printr-o abordare și reglementare integrată a acțiunii de protecție a mediului, deopotrivă în privința activităților propriu-zise de protecție și în raport cu dezvoltarea socioeconomică, în cadrul procesului de dezvoltare durabilă.

Dreptul mediului se prezintă astăzi ca un ansamblu mai mult sau mai puțin coerent de reglementări, dintre care circa 900 de tratate internaționale, numeroase acte ale organizațiilor internaționale (interguvernamentale sau neguvernamentale), aproximativ 300 de reglementări europene și zeci de mii de acte normative de drept intern. Caracterul relativ dispersat, dificultățile de „cuplare” și comunicare între cele trei ordini juridice de exprimare fac necesară o acțiune permanentă de sistematizare, de codificare.

Secțiunea a 3-a. Perspective

La circa patru decenii de la afirmarea sa ca nouă ramură de drept și, astfel, în ciuda „tinereții” sale, dar grație dinamismului fără precedent ce-l caracterizează, dreptul mediului cunoaște un proces accelerat de integrare și mondializare. Contribuie și acționează în acest sens, deopotrivă acutizarea și cronicizarea problemelor ecologice globale (precum încălzirea atmosferei și schimbările climatice) și intensificarea procesului de mondializare (economică, informațională ș.a.). În același timp, în cadrul marilor puteri economice continentale, precum în cazul UE, integrarea și complexitatea cunosc noi dimensiuni.

Totodată, în condițiile în care 40% din *dreptul UE* actual este constituit din reglementări privind mediul, iar 80% din drepturile naționale ale mediului din statele membre ale UE sunt formate din norme de sorginte comunitară și internațională, posibilitățile de integrare și formare a unui drept mondial (comun) al mediului, sporesc. Un rol important joacă, în acest sens, continuarea și amplificarea procesului de sistematizare, raționalizare și uniformizare a normelor și reglementărilor ecologice, într-un demers integrator dincolo de ordinele juridice tradiționale, care să conducă, treptat, într-o primă etapă, la stabilirea unui *Cod UE al mediului* și apoi, printr-un efort major de depășire a contextului regional și ajungerea la unul mondial.

Premise importante sunt deja create, prin afirmarea unor principii generale comune, tehnici și proceduri identice, regimuri de răspundere asemănătoare ș.a.

Consolidarea și adaptarea guvernanței mondiale ambientale la asemenea cerințe ar oferi armătura instituțională necesară și ar favoriza afirmarea unui asemenea proiect juridico-ecologic.

Din această perspectivă este promițătoare inițiativa franceză privind crearea, printr-un tratat, a unei ONU pentru mediu, după modelul OMC, menită să introducă coerența necesară în gerarea problematicei ecologice la nivel planetar. Printre atribuțiile sale complexe ar putea figura și aceea de armonizare și sistematizare, din perspectiva codificării, a celor peste 500 de acorduri internaționale încheiate sub egida ONU și gestionarea procesului normativ mondial în materie.

Secțiunea a 4-a. Formarea și dezvoltarea Dreptului internațional al mediului

Formarea și afirmarea dreptului internațional al mediului au loc, în fapt, la sfârșitul anilor 1960, atunci când criza ecologică mondială, favorizată de acțiunea conjugată a unei multitudini de factori, a impus cooperarea dintre state ca mijloc de stopare și atenuare a efectelor sale. Aceasta nu înseamnă că, anterior acestei epoci, nu au existat o serie de reglementări care să vizeze direct sau indirect ocrotirea factorilor de mediu. Mult timp însă, problemele esențiale ale colectivităților umane, inclusiv cele de ordin ecologic, s-au pus și s-au reglementat la nivel local și mai ales național. Dezvoltarea științifico-tehnică și amplificarea impactului activităților socio-umane asupra calității mediului au determinat un proces de internaționalizare a acestor probleme și au favorizat apariția unor reglementări interstatale pertinente¹.

Prin natura lor, problemele ecologice odată apărute au impus cooperarea internațională, ca urmare a caracterului transfrontalier al poluării și a apariției implicațiilor globale. De altfel, această realitate a impus afirmarea treptată a unei concepții „mondialiste”, accentuată în contextul actual al mondializării (economice) și globalizării.

Primele reglementări în domeniu au avut un caracter sectorial, răspunzând unor probleme geografice ori având obiective precise. Convențiile internaționale „de prima generație” au fost adoptate pentru a lupta contra anumitor practici generatoare de poluare, pentru a proteja unele specii animale sau vegetale sau pentru a promova o protecție mai bună a mediului în regiuni geografice determinate. A urmat generația a doua de convenții, caracterizate printr-o abordare universalistă și multisectorială și menite să reglementeze probleme ecologice precum schimbările climatice, diversitatea biologică, protecția stratului de ozon ori deșertificarea. Miza acestor convenții este aceea de a gestiona o problemă de mediu în ansamblul său, fără fracționări, ținându-se seama de interdependența fenomenelor naturale și a acțiunilor umane aflate la originea degradărilor.

Trebuie remarcat că tratatele aparținând celor două generații nu se exclud, ci, dimpotrivă, ele se completează reciproc, impunându-se totuși o coordonare la nivelul aplicării efective.

În dezvoltarea sa istorică, dreptul internațional al mediului cunoaște patru mari perioade: epoca premergătoare apariției unor reguli de protecție propriu-zisă a mediului, „perioada

¹ Asupra problematicei generale a Dreptului internațional al mediului, a se vedea: P. Birnie, A. Boyle, *International law & the environment*, 2nd ed., Oxford University Press, 2002; Al. Kiss, J.-P. Beurier, *Droit international de l'environnement*, 3^e ed., Ed. Pedone, Paris, 2004; J.M. Laveille, *Droit international de l'environnement*, 2^e ed., Ed. Elipsses, Paris, 2004; M. Dușu, *Dreptul internațional al mediului*, Ed. Eco-nomică, București, 2005.

utilitaristă”, epoca ocrotirii și conservării naturii și, în sfârșit, perioada dreptului internațional al protecției și conservării mediului.

§1. Epoca premergătoare

Din punct de vedere istoric, încă din Evul Mediu au fost adoptate unele măsuri juridice, inclusiv pe calea cooperării internaționale, referitoare, de exemplu, la diminuarea efectelor unor poluări, precum fumul, zgomotul, poluarea cursurilor de apă etc. Este cazul, de exemplu, al Tratatului dintre Franța și Basel din 19 decembrie 1781, Tratatului dintre Statele Unite și indienii Creek din 7 august 1790 ori al celui încheiat între Italia și Austria între 5 și 29 noiembrie 1875 privind protecția păsărilor utile pentru agricultură, care interzicea uciderea acestor păsări în timpul toamnei și iarna. Ele vizau însă mai ales acțiuni concrete, ocazionale și urmăreau cu precădere obiective economice ori de sănătate publică.

În secolul XIX se înregistrează o serie de tratate internaționale consacrate pescuitului, dar prevederile acestora se refereau, înainte de toate, la delimitarea zonelor de pescuit și mai rar la protecția peștelui ca resursă economică ori ecologică. Totodată, în 1893 apare deja și primul element de jurisprudență în materie: arbitrajul între SUA și Columbia britanică în afacerea focilor din Marea Bering, care a stabilit reguli vânătorilor, menite să evite dispariția focilor.

§2. Perioada „utilitaristă” și de ocrotire a unor specii

Este inaugurată de debutul secolului XX și se întinde până în deceniul al patrulea al veacului respectiv, fiind considerată drept faza „anteecologică”.

Acum apar primele convenții internaționale multilaterale referitoare la protecția unor specii ale faunei sălbatice. Timp îndelungat, dispariția diversității biologice a fost tratată cu totală indiferență de opinia publică și puterile oficiale, neinteresând decât câțiva naturaliști. La începutul veacului trecut, îngrijorările legate de riscurile care apăseau asupra faunei africane și a anumitor păsări căutate pentru penajul lor ori considerate utile pentru agricultură au generat lansarea primelor semnale de alarmă. Primul tratat internațional multilateral în materie de mediu este considerată, din această perspectivă, o convenție din 1900 pentru prezervarea animalelor sălbatice, păsărilor și peștelui din Africa. Adoptarea documentului a fost impusă și motivată, în preambulul său, de dorința de a pune capăt masacrării diverselor specii de animale utile ori inofensive pentru om, dar nu descurajează distrugerea animalelor considerate păgubitoare pentru interesele umane, precum lei, leoparzi, crocodilii ori șerpii veninoși. Dar acest tratat nu a fost, din păcate, niciodată ratificat. A urmat *Convenția pentru protecția păsărilor utile agriculturii*, semnată la Paris, la 19 martie 1902, și cele două tratate privind prezervarea și protecția focilor pentru blană din 1911. Ele au fost determinate în special de necesitatea acceptării de practici comune, pentru a nu epuiza resursele vieții din atmosferă și mare.

Ambele documente consacră o concepție utilitaristă, de ocrotire a factorilor de mediu în raport cu funcțiile economice ale acestora. Astfel, în cazul primului document este vorba despre

¹ Tratatul din 7 februarie 1911 încheiat între SUA și Marea Britanie și Tratatul de la Washington din 7 iulie 1911 dintre SUA, Marea Britanie și Rusia.

păsări utile, în special insectivore (art. 1), iar anexa nr. 2 enumeră printre păsările dăunătoare majoritatea răpitoarelor diurne, printre care vulturul și șoimul, specii strict protejate astăzi.

În timp ce în prima convenție este vorba despre o ocrotire subordonată unui utilitarism imediat și concret a unor specii și ignorarea rolului altora pentru menținerea echilibrului ecologic, cea de-a doua recurge la tehnici de protecție destul de avansate, precum stabilirea de contingente naționale pentru prelevări și controlul comerțului internațional cu obiecte provenind din vânătoarea focilor.

Puțin mai târziu, naturalistul elvețian Paul Sarazin a propus crearea unei instanțe interguvernamentale însărcinate cu urmărirea problemelor privind protecția naturii. O conferință desfășurată la Berna, în 1913, avea să accepte principiul creării unui comitet permanent având ca funcție a aduna, publica și difuza informații în domeniu, dar această decizie nu a fost urmată de efecte decât după Primul Război Mondial.

Tot în primele trei decenii ale secolului sunt adoptate și texte convenționale referitoare la utilizarea echitabilă și protecția apelor de frontieră împotriva poluării. Printre cele mai cunoscute documente de acest gen se numără Tratatul încheiat între SUA și Marea Britanie privind apele de frontieră dintre Statele Unite și Canada, semnat la 11 ianuarie 1909, și astăzi în vigoare, dar considerabil lărgit în anii 1970, document ce a instituit o comisie mixtă care a jucat un rol eficient în cooperarea bilaterală privind problemele poluării apelor frontaliere și a aerului.

§3. Epoca cooperării pentru conservarea și ocrotirea naturii

Anii 1930 au deschis o nouă perioadă, caracterizată prin depășirea concepției strict utilitariste și cristalizarea unor elemente cu vădită dimensiune de conservare și de protecție. Ea este considerată drept „faza protoecologică”, în măsura în care perspectiva protecției mediului este deja prezentă în obiectivele reglementării internaționale, chiar dacă nu are un rol determinant. Semnificative sunt, în acest sens, două documente internaționale, respectiv *Convenția de la Londra din 8 noiembrie 1933 privind conservarea florei și faunei în stare naturală* și *Convenția pentru protecția florei, faunei și frumuseților naturale ale țărilor Americii*, semnată la Washington, la 12 octombrie 1940. Ele sunt considerate, pe drept cuvânt, precursorile concepției actuale asupra protecției și conservării naturii.

Prima dintre acestea a prevăzut, ca metodă de ocrotire, crearea de parcuri naționale și protecția strictă a unui anumit număr de specii ale faunei sălbatice, inclusiv măsuri de control asupra exportării obiectelor provenite din trofee.

Întrucât, în ciuda denumirii sale, s-a aplicat numai în Africa, în mare parte colonizată, convenția respectivă a fost practic înlocuită prin *Convenția africană asupra conservării naturii și resurselor naturale*, semnată la Alger, la 15 septembrie 1968 (amendată în 2003).

Și cel de-al doilea document citat mai sus a stabilit zone protejate și a prevăzut măsuri de protecție a faunei și florei sălbatice, în special a păsărilor migratoare.

O altă caracteristică a acestei etape o reprezintă multiplicarea și perfecționarea dispozițiilor referitoare la apele de frontieră, dar în mod limitat, în sensul că protecția acestora era înscrisă printre alte probleme, multe considerate mai importante. Această tendință s-a menținut și în anii imediat următori celui de-al Doilea Război Mondial, în special în privința țărilor central și vest-europene. De altfel, în acest context, în anul 1950 a fost încheiat primul tratat consacrat în întregime poluării apelor continentale; este vorba despre protocolul semnat la 8 aprilie 1950 de către Belgia, Franța și Luxemburg în vederea creării unei comisii

permanente, tripartite pentru apele poluate. În același spirit au fost încheiate și alte tratate, ca de exemplu pentru Moselle (27 octombrie 1956), lacul Constanța (27 octombrie 1960), lacul Lemán (16 noiembrie 1962), Rin (29 aprilie 1963) etc., care, în afara diferențelor, în marea lor parte, stabilesc o comisie internațională însărcinată cu coordonarea măsurilor de protecție.

Anii 1950 sunt marcați de apariția primelor tentative de luptă împotriva poluării mărilor. Sunt edificatoare, în acest sens, documente precum *Convenția de la Londra din 12 mai 1954 pentru prevenirea poluării mării prin hidrocarburi* (modificată ulterior în mai multe rânduri și apoi înlocuită în 1973 printr-o convenție mai elaborată și mai eficace), convențiile privind dreptul marin, adoptate în cadrul Conferinței de la Geneva, din 1958, de codificare a reglementărilor în materie (în special dispozițiile privind interdicția poluării mării prin hidrocarburi ori conducte petoliere, deșeuri radioactive și prevenirea deteriorărilor care pot fi cauzate mediului marin prin operațiunile de foraj pe platoul continental, precum și convenția consacrată pescuitului și conservării resurselor biologice în marea liberă) etc.

Apariția și dezvoltarea utilizării energiei atomice au determinat stabilirea unor reglementări pertinente în materie, începând cu *Tratatul de la Moscova*¹, din 5 august 1963, *privind interzicerea experiențelor cu arme nucleare în atmosferă, spațiul extraatmosferic și sub apă*.

Paralel, aspectele protecției mediului sunt înscrise între textele documentelor internaționale cu un caracter general. Este cazul, de pildă, al *Tratatului asupra Antarcticii*², din 1 decembrie 1959, care interzice orice activitate nucleară din zonă și prevede, de asemenea, măsuri în vederea protecției mediului prin Protocolul din 1991³, și al *Tratatului spațial* din 1967⁴, potrivit căruia exploatarea Cosmosului trebuie să evite efectele prejudiciabile, contaminarea sa și modificarea nocivă a mediului terestru în urma introducerii de substanțe extraterestre. În concordanță cu acest proces de apariție și dezvoltare a reglementărilor privind cooperarea internațională în domeniul protecției mediului, unele principii fundamentale ale acestui nou domeniu al dreptului internațional, cele referitoare la poluarea transfrontalieră, au fost anunțate de jurisprudența internațională. Astfel, sentința arbitrală pronunțată la 11 iunie 1941 în afacerea *Topitoriei Trail* stabilea că niciun stat nu are dreptul de a se folosi de teritoriul său ori de a permite folosirea lui în așa fel încât fumul să provoace un prejudiciu pe teritoriul altui stat ori proprietăților persoanelor care se găsesc aici. La rândul său, Curtea Internațională de Justiție, în decizia din anul 1948, pronunțată în cauza strâmtorii Corfu, a afirmat că niciun stat nu poate utiliza teritoriul său pentru acte contrare drepturilor altora, iar un *abiter dictum* al *Compromisului* semnat în cauza lacului Lanoux, din 19 noiembrie 1956 face aluzie la atingerea drepturilor statelor străine, care poate să constituie o poluare a apelor de frontieră.

Toate aceste elemente au constituit fundamentele juridice ale formării și afirmării Dreptului internațional al mediului, ca domeniu distinct al Dreptului internațional public.

§4. Etapa formării și afirmării Dreptului internațional al mediului

Această etapă este plasată în timp între anii 1960, odată cu declanșarea crizei ecologice, și momentul actual. Caracterul global și universal al problematicei protecției mediului a impus

¹ Adoptat la 5 august 1963, intrat în vigoare la 10 octombrie 1963.

² Deschis pentru semnare la 1 decembrie 1959, și a intrat oficial în vigoare la 23 iunie 1961.

³ Semnat la 4 octombrie 1991 și a intrat în vigoare la 14 ianuarie 1998.

⁴ În vigoare de la 2 februarie 1968.

intervenția organizațiilor internaționale, care și-au înscris preocupări în domeniu și în cadrul cărora aveau să se adopte numeroase documente în materie.

Anul 1968 constituie, din punctul de vedere al formării Dreptului internațional al mediului și cooperării internaționale în materie, un moment hotărâtor; în acel an, ONU și două organizații internaționale regionale, respectiv Consiliul Europei și Organizația Unității Africane (OUA), au declanșat activități sistematice în domeniul mediului.

Astfel, Consiliul Europei a adoptat, la începutul lui 1968, primele două texte în timp proclamate de către o organizație internațională în materie de protecție a mediului: *Declarația asupra luptei contra poluării aerului* [8 martie 1968, Rezoluția nr. (68) 4 a Comitetului Miniștrilor] și *Carta europeană a apei* (proclamată la 6 mai 1968). În același an, organizația de la Strasbourg a adoptat și primul dintre tratatele europene în domeniul mediului, respectiv *Acordul european privind limitarea folosirii unor detergenți în produsele de spălare și curățire* (semnat la 16 septembrie 1968).

În ceea ce privește OUA, la 15 septembrie 1968, șefii de state și guverne ai țărilor membre au semnat *Convenția africană asupra conservării naturii și resurselor naturale* (care a succedat Convenției de la Londra din 1933, intervenită în principal între țările colonizatoare și a fost radical amendată prin convenția cu același obiect din 2003). Documentul se remarcă prin caracterul său global, referindu-se la conservarea și utilizarea solului, apei, florei și resurselor faunei, practic la ansamblul factorilor de mediu. În același timp, această generalitate are drept consecință faptul că unele părți ale convenției nu fac decât să enunțe mari principii. Totuși, au fost adoptate reglementări precise în ceea ce privește conservarea florei și resurselor faunei, prevăzându-se crearea de rezervații, reglementarea vânătoriei, capturării și pescuitului, protecția particulară a unor specii. Referitor la această din urmă problemă, Convenția africană stabilește două principii de conservare care au influențat dezvoltarea ulterioară a dreptului mediului:

- protecția nu numai a indivizilor speciilor amenințate, ci și a habitatului lor și
- proclamarea responsabilității speciale a statului al cărui teritoriu este singurul care adăpostește o specie rară [art. VIII alin. (1)].

În sfârșit, tot în anul 1968, Adunarea Generală a ONU a adoptat Rezoluția nr. 2398 (XXIII), prin care se prevedea convocarea unei conferințe mondiale asupra „mediului uman”, care a stat la baza pregătirii (de către organizațiile interguvernamentale, statele membre etc.) a primei conferințe mondiale privind mediul (Stockholm, iunie 1972)¹.

În paralel cu lucrările preparatorii pentru reuniunea convocată de ONU, sub impulsul unor catastrofe ecologice (precum „mareea neagră” cauzată în 1967 de petrolierul „Torrey-Canyon” asupra coastelor franceze, engleze și belgiene) sau al consecințelor tot mai evidente ale continuării procesului de degradare a mediului, statele și-au amplificat cooperarea multilaterală, în special în domeniul luptei împotriva poluării mediului marin prin hidrocarburi (Convenția de la Bonn, din 9 iunie 1969, asupra luptei împotriva poluării apelor Mării Nordului prin hidrocarburi, Convenția de la Bruxelles, din 29 noiembrie 1962, privind responsabilitatea civilă pentru pagubele produse prin poluarea cu hidrocarburi și Convenția, de la aceeași dată, asupra intervenției în marea liberă împotriva navelor care arborează un pavilion străin, în caz

¹ Pentru contribuția ONU la dezvoltarea Dreptului internațional al mediului, a se vedea Les Nations Unies et la protection de l'environnement, sub direcția S. Maljean-Dubois și R. Mehdi, Ed. A. Pedone, Paris, 1999.

de accident care antrenează sau ar putea antrena o poluare prin hidrocarburi, Acordul de la Copenhaga din 16 septembrie 1971 privind cooperarea între statele scandinave pentru combaterea poluării mării prin hidrocarburi, Convenția de la Bruxelles din 18 decembrie 1971 privind crearea unui fond de indemnizare pentru pagubele provocate de poluarea prin hidrocarburi) sau în cel al conservării faunei sălbatice (Convenția de la Ramsar din 2 februarie 1971¹ privind conservarea zonelor umede de importanță internațională și Convenția de la Londra din 1 iunie 1972 pentru protecția focilor din Antarctica).

§5. Rezultatele Conferinței de la Stockholm

În urma pregătirilor coordonate de un comitet special compus din reprezentanții a 27 de state, între 5 și 16 iunie 1972 s-a desfășurat în capitala Suediei, Stockholm, prima Conferință ONU privind mediul. Aceasta a reunit cel mai mare număr de participanți de până atunci la o conferință consacrată problemelor mediului, respectiv 6.000 de persoane, care au inclus delegații din 113 state, reprezentanți, practic, ai tuturor marilor organizații guvernamentale, 700 de observatori trimiși de 400 de organizații neguvernamentale, personalități invitate cu titlu individual și circa 1.500 de ziariști.

În cadrul conferinței a fost aprobat un mare număr de texte, printre care o declarație generală, adoptată prin aclamații, 109 recomandări care au constituit un „Plan de acțiune” și o rezoluție privind dispozițiile instituționale și financiare recomandate organizației mondiale.

Declarația Conferinței Națiunilor Unite privind Mediul (Declarația de la Stockholm) cuprinde un preambul în șapte puncte, urmat de 26 de principii. Preambulul constituie o introducere generală în problematica mediului și cuprinde idei precum: omul este, deopotrivă, creația și creatorul mediului său; elementul natural și cel pe care omul l-a creat el însuși sunt indispensabile bunăstării și exercitării depline a drepturilor și libertăților sale fundamentale, inclusiv dreptul la viață; protecția și ameliorarea mediului au o importanță majoră pentru bunăstarea populației și dezvoltarea ei etc. Reflectând concepția exprimată în preambul, principiile reprezintă un amalgam de cerințe de natură politico-juridică. Sub raportul conținutului lor, acestea exprimă multiple semnificații. Primul principiu afirmă dreptul fundamental al omului la libertate, egalitate și condiții de viață satisfăcătoare, într-un mediu a cărui calitate să-i permită să trăiască în demnitate și bunăstare. El are meritul de a fi promovat o concepție având în centrul său apropierea și apoi unitatea dintre protecția mediului și drepturile omului.

Principiile 2-7 ale declarației cuprind conținutul propriu-zis al documentului; ele proclamă că resursele naturale ale Globului nu sunt numai petrolul și mineralele, ci și aerul, apa, solul, fauna și flora, precum și eșantioanele reprezentative ale ecosistemelor naturale și trebuie prezervate în interesul generațiilor prezente și viitoare; omul are o responsabilitate specială în salvarea patrimoniului constituit de flora și fauna sălbatice și habitatul lor; resursele renovabile trebuie să poată salvagarda capacitatea lor de a se reconstitui și resursele nerenovabile nu trebuie să fie epuizate; necesitatea unei gestiuni raționale etc.

Principiile 8-20 ale documentului se referă la realizarea protecției mediului. Sub raportul conținutului prevederilor acestora, se remarcă stabilirea unor legături interdependente între dezvoltarea economică și socială și protecția mediului, implicațiile subdezvoltării și căile lichidării sale, necesitatea unei concepții integrate și coordonate a planificării etc.

¹ Semnată la 2 februarie 1971 în orașul iranian Ramsar și intră în vigoare în anul 1975 la 21 decembrie.

Ultima grupă de principii (21-26) este consacrată cooperării internaționale și stabilește, printre altele: dreptul suveran al statelor de a exploata propriile lor resurse potrivit politicii lor ecologice și îndatorirea de a face astfel încât activitățile exercitate în limitele jurisdicției lor naționale ori sub controlul lor să nu cauzeze pagube mediului altor state ori celui din regiuni nesupuse vreunei jurisdicții naționale (principiul 21), obligația statelor de a coopera pentru dezvoltarea dreptului internațional în ceea ce privește responsabilitatea și indemnizarea victimelor poluării și altor daune ecologice produse în afara frontierelor lor, cooperarea pentru protejarea și ameliorarea mediului etc.

Al doilea rezultat important al Conferinței de la Stockholm îl reprezintă *Planul de acțiune pentru mediu*¹. Prevederile sale se referă în principal la trei categorii de probleme: evaluarea calității mediului (analiza, cercetarea, supravegherea și schimbul de informații privind mediul, în cadrul „Planului Vigie” (*Ecarthwatch*), gestiunea mediului (privește atât așezările umane, cât și resursele naturale și dispozițiile respective ce se referă la poluări în general) și măsurile de susținere (informarea și educarea publicului, formarea specialiștilor în materie de mediu, însoțite de aspecte instituționale).

§6. Urmările Conferinței de la Stockholm

S-a considerat, pe drept cuvânt, că Conferința de la Stockholm a avut imensul merit de a fi abordat problema protecției mediului și a metodelor pentru a o asigura de o manieră globală, și aceasta în toate sensurile termenului. Globalitate în sensul unei concepții planetare asupra mediului, dar și în ceea ce privește structurile instituționale ale lumii. În sfârșit, globalitate întrucât toate temele au fost abordate și au făcut obiectul reflecțiilor mai mult sau mai puțin aprofundate.

Această viziune și metodele promovate au influențat și caracterizat evoluțiile care au urmat.

Sub raport instituțional, organismele create în sânul ONU, respectiv PNUM și Fondul pentru Mediu, menit să alimenteze financiar acțiunile pertinente, au jucat rolul coordonator pentru alte organizații internaționale, atât pentru cele din sistemul Națiunilor Unite, cât și pentru cele regionale.

Sub egida organizației mondiale s-au elaborat și s-au adoptat documente internaționale care au reglementat cooperarea internațională în diferite sectoare ale protecției mediului.

Astfel, Conferința ONU privind dreptul mării, prin adoptarea *Convenției de la Montego Bay* din 10 decembrie 1982, a consacrat cadrul juridic general al protecției mediului marin împotriva poluării. Alte reguli cu caracter general au fost cuprinse în alte instrumente internaționale elaborate și adoptate sub egida organizației mondiale. Așa de exemplu, prin *Convenția de la Geneva* din 18 mai 1977 s-a interzis utilizarea tehnicilor de modificare a mediului în scopuri militare ori în oricare alte scopuri ostile. Totodată, este vizată orice tehnică având ca obiect modificarea, datorită unei manipulări deliberate a proceselor naturale, a dinamicii, compoziției ori structurii Pământului, inclusiv biotopurile sale, litosfera, biosfera, atmosfera ori spațiul extraatmosferic.

La rândul său, primul *Protocol adițional* la convențiile de la Geneva din 12 august 1949, semnat la 10 iunie 1977, interzice utilizarea de metode ori mijloace de război concepute pentru a cauza ori putând determina pagube întinse, durabile și grave mediului natural. În

¹ Doc a/Conf. 48/14.

același timp, aspectele protecției mediului au fost incluse în diverse documente privind cooperarea internațională. Menționăm, în acest sens, art. 30 din *Carta drepturilor și îndatoririlor economice ale statelor*, adoptată de către Adunarea Generală a ONU la 12 decembrie 1974 [Rezoluția nr. 3281(XXIX)], care proclamă că protecția, preservarea și valorificarea mediului pentru generațiile prezente și viitoare sunt responsabilități ale tuturor statelor.

În cazul unei faze pregătitoare a adoptării *Cartei mondiale a naturii*, care avea să marcheze deschiderea unei noi faze în istoria Dreptului internațional al mediului, la 30 decembrie 1980, Adunarea Generală a ONU a proclamat responsabilitatea istorică a statelor pentru preservarea naturii în interesul generațiilor prezente și viitoare.

Anumite principii de drept cutumiar s-au sedimentat în această perioadă, mai ales în cadrul OCDE și PNUE, ca „Principiile de conduită în domeniul mediului, în materie de conservare și utilizare armonioasă a resurselor partajate între două sau mai multe state” (adoptate de către consiliul de administrație al PNUE, la 19 mai 1978).

Printre aceste principii se numără: dreptul suveran al statelor de a exploata propriile lor resurse și îndatorirea de a face astfel încât activitățile exercitate în limitele jurisdicției ori sub controlul lor să nu cauzeze daune mediului în alte state, îndatorirea de a informa și, la nevoie, de a intra în consultări cu acestea, informarea și cooperarea în caz de situații neprevăzute, când se pot produce efecte dăunătoare mediului etc.

În domeniul conservării naturii au fost adoptate convenții cu vocație mondială, precum: *Convenția de la Ramsar, din 2 februarie 1971, asupra zonelor umede de importanță internațională, în special ca habitat al păsărilor acvatice*, *Convenția din 16 noiembrie 1972, asupra protecției patrimoniului mondial, cultural și natural*, ambele elaborate sub egida UNESCO, *Convenția de la Bonn, din 23 iunie 1979, asupra conservării speciilor migratoare aparținând faunei sălbatice etc.*

În același timp, în deceniile care au urmat Conferinței de la Stockholm s-au afirmat noi probleme, cu caracter global, precum poluarea atmosferică la lungă distanță, diminuarea stratului de ozon, efectul de seră etc., care au reclamat adoptarea de reglementări juridice adecvate. Rezultatul principal al acestor preocupări a constat în documente precum: *Convenția asupra poluării atmosferice transfrontaliere pe distanțe lungi, încheiată la Geneva la 13 noiembrie 1979*, *Convenția-cadru de la Viena din 22 martie 1985 și Protocolul de la Montreal din 1989 privind stratul de ozon etc.*

În sfârșit, accidentul de la Cernobil din 26 aprilie 1986 a determinat adoptarea, în cadrul AIEA, a două convenții: una privind notificarea rapidă a unui accident nuclear și o alta cu privire la asistența în caz de accident nuclear sau urgență radiologică.

Importante evoluții au avut loc și pe plan regional. La nivel european, *Actul final al Conferinței de la Helsinki din 1 august 1975* a consacrat un întreg capitol problemelor cooperării continentale în materie de mediu. Un rol important în domeniu au jucat și alte instituții regionale, precum: Consiliul Europei, Consiliul Nordic (*Convenția nordică privind protecția mediului, din 19 februarie 1974, a fost considerată mult timp un model pentru cooperarea privind ocrotirea mediului*) etc.

Totodată, acțiunea privind regiuni determinate ale lumii se poate situa și la nivel mondial. Astfel, PNUM, în colaborare cu ale instituții specializate ale ONU, a inițiat adoptarea unei serii de convenții privind „mărilor regionale”. Este vorba cel mai frecvent despre un ansamblu de instrumente cuprinzând planuri de cooperare și dezvoltare, o convenție generală și protocoale adiționale.

Un rol important în amplificarea preocupărilor vizând cooperarea în domeniul protecției mediului a revenit și organizațiilor neguvernamentale, în frunte cu Uniunea Internațională pentru Conservarea Naturii și Resurselor (UICN), Greenpeace etc. De exemplu, unul dintre rezultatele cele mai semnificative ale UICN este elaborarea *Cartei mondiale a naturii*, adoptată de către Adunarea Generală a ONU la 28 octombrie 1982.

§7. Conferința de la Rio de Janeiro și rezultatele sale

În ciuda acestor rezultate înregistrate în planul colaborării internaționale, mediul planetei a continuat să se deterioreze într-o manieră generală. În această situație s-a căutat o nouă abordare, mai eficientă, care avea să se reflecte într-o concepție diferită asupra problematicei generale a protecției și conservării factorilor naturali. Aceasta și-a găsit expresia în două documente publicate și examinate în anul 1987 de către Adunarea Generală a ONU, respectiv studiul PNUM „Perspective în materia mediului până în anul 2000 și în continuare” și raportul Comisiei Mondiale pentru Mediu și Dezvoltare (CMED), așa-numitul „Raport Brundtland”, intitulat „Viitorul nostru comun”¹.

Astfel, după ce denunță eroarea de a concepe mediul și dezvoltarea ca două obiective distincte și adverse, documentul CMED promovează pentru politicile și proiectele de dezvoltare o abordare integrată, potrivit căreia, dacă acestea sunt raționale din punct de vedere ecologic, trebuie să determine o dezvoltare durabilă atât în țările în curs de dezvoltare, cât și în cele dezvoltate. În această viziune, rolul prioritar revine măsurilor preventive și anticipative, fără a neglija însă măsurile corective imediate. Potrivit termenilor proprii raportului CMED, dezvoltarea durabilă este aceea care „răspunde nevoilor actuale, fără a compromite capacitatea generațiilor viitoare de a răspunde nevoilor proprii”.

Raportul recomandă, de asemenea, realizarea de reuniuni regionale și mondiale pentru a promova integrarea mediului și a dezvoltării economice. Pe linia unor asemenea evoluții generale, la 22 decembrie 1989, Adunarea Generală a ONU a adoptat Rezoluția nr. 44/228, prin care s-a convocat o reuniune mondială pe tema dezvoltării și mediului. Potrivit documentului, conferința urma să elaboreze strategii și măsuri destinate să oprească și să înlăture consecințele deteriorării mediului, în contextul unor mari eforturi naționale și internaționale pentru a promova în toate statele o dezvoltare susținută și sănătoasă din punct de vedere ecologic.

În intenția organizatorilor, Conferința de la Rio trebuia să realizeze un nou consens internațional asupra unor teme de transcendență mondială, precum: protecția atmosferei (folosirea energiei, schimbările climatice, diminuarea stratului de ozon, contaminarea atmosferică transfrontalieră), protecția resurselor terestre, conservarea diversității biologice, protecția resurselor de apă dulce, protecția oceanelor, mărilor și zonelor de coastă, gestiunea rațională, din punct de vedere ecologic, a biotehnologiilor, deșeurilor de produse și deșeurilor toxice, creșterea calității vieții și a sănătății umane, ameliorarea condițiilor de viață și muncă ale săracilor, eradicarea sărăciei și oprirea degradării mediului.

Pentru pregătirea acestei ambițioase agende și a celorlalte aspecte necesare desfășurării conferinței s-a creat un comitet pregător format din reprezentanți ai statelor și organizațiilor

¹ Pentru aceste evoluții, a se vedea și A.O. Aleda, *International Environmental Law from Stockholm to Rio – An Overview of Past Lesspu and Futures Challenges*, *Environmental Policy and Law*, vol. 22, nr. 2/1992, p. 88-103.

internaționale. După o reuniune organizatorică preparatorie desfășurată la New York, în martie 1990, au urmat cele de la Geneva, din martie-aprilie și august-septembrie 1991, și New York, din martie-aprilie 1992, în cadrul cărora, în trei grupe de lucru și în plenară, s-au analizat problemele și s-au propus măsurile de adoptat în vederea soluționării lor. Desfășurată între 3 și 14 iunie 1992, Conferința Națiunilor Unite privind Mediul și Dezvoltarea a reunit 145 de președinți, prim-miniștri și vicepreședinți, fiind socotită cea mai amplă reuniune la nivel înalt din secolul XX. Referitor la rezultatele concrete ale reuniunii, acestea s-au exprimat în adoptarea unor documente precum: *Declarația de la Rio asupra mediului și dezvoltării*, supranumită *Carta Terrei*, *Agenda 21*, *Convenția asupra biodiversității*, *Convenția-cadru privind schimbările climatice*, *Declarația privind pădurile* și *Declarația privind desertificarea*.

7.1. Declarația de la Rio privind mediul și dezvoltarea

Deși, în mod evident, nu are forță juridică obligatorie, ea reprezintă rezultatul unei soluții de compromis între țările industrializate și Grupul celor 77 (care cuprinde astăzi 128 de membri) de țări în curs de dezvoltare. Sub raportul structurii și obiectivelor sale, *Declarația de la Rio de Janeiro* este, în mare parte, asemănătoare cu cea de la Stockholm, consacrand drepturile și responsabilitățile ce revin statelor în raport cu protecția mediului. Ea reflectă și preocupările apărute în cei 20 de ani care despărțeau în timp cele două reuniuni tutelate de ONU: deteriorarea mediului și a capacității sale de a susține viața, și conștientizarea mai profundă a faptului că progresul economic pe termen lung și protecția ecologică sunt fenomene interdependente. Cea mai importantă inovație a documentului constă în conjugarea celor doi termeni, de acum înainte protecția mediului și dezvoltarea fiind strâns legate. Așa cum remarcă Al. Kiss, textul reflectă o puternică influență tiermondistă în problematica conservării mediului. Astfel, una dintre tezele care se degajă este aceea că nu vom putea proteja mediul planetei contra ori chiar fără marea majoritate a populației mondiale care, în stare de sărăcie fiind, deține o importantă proporție a unor resurse naturale.

După un preambul mult mai redus decât cel al documentului din 1972, prin care se stabilește ca obiectiv instituirea unei alianțe mondiale „noi și echitabile, prin crearea de noi niveluri de cooperare între state, sectoarele-cheie ale societății și persoane”, se proclamă 27 de principii (față de 26, cât cuprindea Declarația de la Stockholm).

Stabilind că ființele umane constituie centrul preocupărilor privind dezvoltarea durabilă, documentul proclamă dreptul fundamental al omului la o viață sănătoasă și productivă în armonie cu natura (principiul 1). Este o formulare mult mai perfecționată și mai exactă a noului drept uman fundamental, care își dobândește tot mai evident un statut propriu în rândul drepturilor omului. În completarea semnificațiilor sale, principiul 3 imprimă o relevantă dimensiune dreptului la dezvoltare, care trebuie să se exercite într-o manieră care să răspundă în mod echitabil nevoilor de dezvoltare și celor ecologice ale generațiilor prezente și viitoare.

Preluând principiul 21 al Declarației de la Stockholm, principiul 2 al documentului de la Rio recunoaște statelor „dreptul suveran de a-și exploata resursele potrivit propriilor lor politici din domeniul mediului și de dezvoltare și responsabilitatea de a se asigura că activitățile exercitate în limitele jurisdicției lor nu provoacă daune mediului în alte state sau în regiuni care sunt în afara limitelor jurisdicției naționale”.

Consacrat deja ca regulă de drept internațional cutumiar, principiul (aplicat cu precădere în domeniul poluărilor transfrontiere) cuprinde două elemente constructive. În primul rând, este reafirmat dreptul suveran asupra resurselor naturale (recunoscut prin numeroase declarații ale

Adunării Generale a ONU, începând cu Rezoluția nr. 1803 (XVII) din 14 decembrie 1962 până la altele recente, precum și de instrumentele internaționale privind drepturile omului), iar precizarea exercitării sale conform „politicilor din domeniul mediului și de dezvoltare” (Declarația de la Stockholm prevedea numai conformarea cu prima categorie de politici) face să i se confere semnificații mai precise și o legătură mai directă între mediu și dezvoltare.

În al doilea rând, este reafirmată datoria statelor de a asigura că activitățile desfășurate sub jurisdicția lor nu cauzează daune mediului altor state sau regiunilor aflate în afara jurisdicțiilor naționale ale statelor. În acest sens, se impun câteva precizări. Mai întâi, că statele sunt responsabile nu numai pentru propriile activități, dar și pentru cele aflate sub autoritatea lor, indiferent că sunt publice sau private. Așa cum se aprecia în sentința din cauza Trail, statele au o obligație de diligență în acest sens. Ca o consecință, ele trebuie să instituie un fel de regim de supraveghere permanentă a activităților care pot prejudicia mediul situat în afara jurisdicției naționale a statelor. În sfârșit, statul trebuie să aplice această regulă nu numai asupra elementelor supuse jurisdicției naționale (sol, aer, mare teritorială, platou continental, zonă economică exclusivă), ci și asupra celor față de care exercită un control, ca de exemplu nave, avioane, obiecte cosmice etc.

7.2. Agenda 21

Unul dintre documentele majore adoptate în cadrul reuniunii de la Rio de Janeiro este planul de acțiune intitulat „Agenda 21” format din 40 de capitole, care acoperă diverse probleme și menit să ducă la aplicarea principiilor „Cartei Pământului”, pe o perioadă care se întinde dincolo de anul 2000. Calificat drept documentul „cel mai politic și cel mai complex din punct de vedere tehnic realizat vreodată de ONU în domeniul ecologic” (Boutros Ghali), planul stabilește perioadele, obiectivele, costurile estimative, modalitățile de acțiune și responsabilitățile ce revin statelor și organismelor internaționale în această privință¹.

Totodată, Planul de acțiune aduce ca inovație instituirea unei responsabilități globale pentru ONU și organismele din sistemul său față de abordarea și soluționarea problemelor mediului. Aceasta se exprimă mai ales în sensul că, dacă până atunci fiecare structură sau conferință a ONU aborda sectoare specifice – protecția apei, problemele populației, habitatului, științei și tehnologiei etc. – în viitor, instituțiile Națiunilor Unite sunt plasate în fața unei responsabilități globale. O asemenea situație necesită fără îndoială mecanisme noi de funcționare și perfecționare a celor existente.

El consacră o nouă concepție asupra aplicării unei dezvoltări compatibile cu prezervarea mediului ambiant și recunoaște mai explicit decât planul de acțiune de la Stockholm interdependența dintre problemele mediului, dezvoltării și sărăciei.

Referitor la conținut, prevederile documentului sunt cuprinse în 115 programe specifice, grupate în jurul a patru axe tematice:

- dimensiunea social-economică;

¹ Carta Terrei ar reflecta, în concepția ex-liderului sovietic și președinte al Green Cross International, Mihail Gorbaciov, noua etică globală, constituită din principiile etice ale dezvoltării durabile, general recunoscute. Totodată, ea ar reprezenta ultimul document internațional semnificativ al perioadei multipolare post-1945, care a respectat echilibrul esențial între obiectivele unității și solidarității comunității internaționale (M. Gorbaciov, *El nuevo camino hacia la paz y el futuro sostenible*, în *El Pais* 5 februarie 2004).

- conservarea și managementul resurselor umane (habitat, sănătate, demografie, consum, producție etc.) și naturale (atmosferă, păduri, apă, sol etc.);
- rolul organizațiilor neguvernamentale și grupurilor sociale;
- mijloacele de implementare a măsurilor stabilite (finanțare, instituții etc.).

Planul promovează concepția unei dezvoltări durabile, adică cea care semnifică maximul și cea mai bună valorificare a biosferei de către actualele generații, care să ofere cele mai mari beneficii, în condițiile prezervării potențialului său, pentru a oferi aceleași beneficii generațiilor viitoare.

Din punct de vedere juridic, unul dintre capitolele cele mai importante rămâne cel referitor la aranjamentele instituționale (capitolul 33). Astfel, prevederile sale stabilesc că procesul interguvernamental de urmat după conferință se va înscrie în cadrul rolului jucat de către organismele ONU, mergând în sensul restructurării și revitalizării activității organizației mondiale. Altfel spus, nu s-a preconizat crearea unei autorități mondiale exterioare Națiunilor Unite. Acesteia din urmă i-ar fi revenit sarcina de a găsi structurile cele mai adecvate, probabil cele de sub autoritatea Consiliului Economic și Social, putându-se inspira din situația existentă în materia drepturilor omului.

7.3. Convențiile-cadru

Două importante convenții internaționale au fost semnate la forumul ecologic de la Rio: Convenția-cadru asupra schimbărilor climatice și Convenția privind diversitatea biologică.

7.4. Declarația de principii asupra pădurilor

Acest document nu a putut să se transforme într-un document cu caracter juridic (obligatoriu) din cauza divergențelor apărute între Nord și Sud, constând, în special, în aceea că țările dezvoltate au propus un acord referitor la pădurile tropicale, în timp ce statele în curs de dezvoltare au cerut ca documentul să se refere și la pădurile din regiunile temperate și boreale.

Comitetul pregător a elaborat textul unei declarații care cuprindea 17 principii privind toate tipurile de păduri, ce va constitui totuși o etapă semnificativă a procesului de realizare a unui acord internațional adecvat în materie.

Textul insistă asupra suveranității statelor, temperată totuși prin principii de gestiune, acestea fiind enunțate mai ales sub formă de recomandări. Nu lipsește apelul la o cooperare internațională crescândă, principiul 7 prevăzând că resurse financiare speciale vor trebui să fie furnizate țărilor în curs de dezvoltare deținătoare ale unor importante suprafețe forestiere, care stabilesc programe de conservare a pădurilor naturale. Aceste resurse vor trebui să stimuleze activitățile economice și sociale de substituție. Se acordă un rol și un loc deosebit populațiilor autohtone. După Rio, problematica acestui document a fost preluată de către Comisia Dezvoltării Durabile, dar fără a se ajunge până în prezent la adoptarea unui document angajant în materie.

7.5. Declarația asupra deșertificării

În faza pregătitoare a Conferinței de la Rio, acțiunea mondială asupra deșertificării nu a fost avută inițial în vedere. Decizia finală a reuniunii în această privință a fost inclusă în capitolul 12 al „Agendei 21”, intitulat „Gestiunea ecosistemelor fragile; lupta contra deșertificării

și a secetei". Textul prevedea necesitatea intensificării cooperării internaționale împotriva deșertificării și însărcina Adunarea Generală a ONU să creeze un comitet interguvernamental care să elaboreze proiectul unei convenții în materie. Ca urmare, în cea de-a 37-a sesiune a sa (1992), adunarea a decis declanșarea unui proces în acest sens, astfel că, la 17 iunie 1994, 110 state au semnat, la Paris, Convenția Națiunilor Unite pentru combaterea deșertificării în țările afectate grav de secetă și/sau deșertificate, în special din Africa (deschisă spre semnare la 14 octombrie 1994 și la care România a aderat prin Legea nr. 111/1998).

Este prima convenție mondială încheiată după Rio și, din acest punct de vedere, are valoarea unui test, mai ales în privința capacității cooperării internaționale de a da un conținut concret noțiunii de dezvoltare durabilă. Originalitatea convenției se manifestă sub un dublu aspect. În primul rând, ea afirmă o prioritate africană, zonă unde se găsește majoritatea statelor amenințate de fenomenul deșertificării, dar și a altor regiuni precum Asia, America Latină, Caraibe și Europa. În al doilea rând, structura sa cuprinde aspecte novatoare, articulându-se în jurul programelor de acțiune desfășurate la nivel național, regional și subregional, a căror aplicare condiționează executarea obligațiilor părților.

Sub raport instituțional s-a prevăzut o conferință a părților ca „organ suprem al convenției”, care adoptă deciziile necesare pentru aplicarea eficientă a documentului. Prima conferință a părților (COP) a avut loc la sediul FAO din Roma, între 29 septembrie și 10 octombrie 1997. Cu această ocazie, sediul secretariatului permanent al convenției s-a stabilit la Bonn, iar FIDA a fost desemnată să adăpostească mecanismul mondial destinat să mobilizeze finanțele necesare pentru lupta contra deșertificării. De asemenea, au fost adoptate: primul buget, componența secretariatului permanent și lista experților care să participe la lucrările Comitetului pentru știință și tehnologie.

Problema cea mai importantă a acestor documente o va constitui, în următorii ani, cea a finanțării măsurilor de aplicare. Așa de exemplu, s-a calculat că numai costul Planului de acțiune „Agenda 21” se va ridica la 600 miliarde de dolari anual, din care 125 de miliarde ar trebui să fie considerate ca un aport suplimentar la ajutorul pentru dezvoltare pe care țările dezvoltate îl acordă în prezent.

Din păcate însă, așa cum a rezultat din dezbaterile care au avut loc în marea metropolă braziliană, în ciuda cererilor țărilor din partea defavorizată a lumii, puține state industrializate sunt dispuse să facă acest lucru.

§8. Aranjamentele instituționale. Comisia Dezvoltării Durabile

Singura instituție creată de către Summit-ul ecologic de la Rio din 1992 este Comisia Dezvoltării Durabile (CDD). Constituirea sa este prevăzută în capitolul 38 al Agendei 21, „Aranjamente instituționale internaționale”, și se înscrie, după reiterarea rolului Adunării Generale a ONU, în cadrul acțiunii Consiliului Economic și Social.

Pentru a sprijini activitatea comisiei au fost instituite două elemente principale: structuri de coordonare a agențiilor, organismelor și programelor Națiunilor Unite și „un organ consultativ de înalt nivel”.

După adoptarea textelor constitutive de către Conferința de la Rio și confirmarea lor de către Adunarea Generală a ONU, CDD s-a reunit de mai multe ori, ocazii cu care s-a adoptat un program de lucru plurianual, conceput ca un cadru de evaluare a progreselor realizate în

aplicarea Agendei 21, s-a realizat un schimb de informații asupra modului de implementare a acestui document la nivel național și au fost discutate o serie de probleme financiare.

După Reuniunea din mai 1994, CDD și-a propus o concentrare mai intensă asupra modului de coordonare, în special în cadrul sistemului ONU, a preocupărilor în materie, acordarea unei priorități chestiunilor „transversale”, ca de exemplu relațiilor dintre comerț și mediu ori cu schimbările modului de producție sau de consum. Rolul său în aplicarea Agendei 21 a fost reafirmat în cadrul Conferinței de la Johannesburg.

§9. Contribuția Conferinței de la Rio de Janeiro la dezvoltarea Dreptului internațional al mediului

Este ușor de constatat că, prin natura lor, documentele Conferinței de la Rio nu se înscriu toate în rândul dreptului pozitiv. Totuși, și excepțiile contribuie la consolidarea Dreptului internațional cutumiar.

După cum este cunoscut, datorită „tinereții” și rapidei sale dezvoltări, în domeniul Dreptului internațional al mediului crearea regulilor cutumiare nu se face după schema tradițională, care reclamă o practică relativ îndelungată. Organizațiile internaționale au jucat în acest sens un rol deosebit de important; în documentele acestora s-au formulat principii și reguli generale, preluate de alte instrumente uneori obligatorii. Cerința unei practici internaționale a fost astfel îndeplinită mai ales prin repetarea anumitor reguli în diferite texte, mai curând sub forma rezoluțiilor emanând de la organizații și conferințe interguvernamentale, decât sub cea a tratatelor.

Documentele neconvenționale de la Rio prezintă astfel și importante semnificații juridice, fiind adoptate în cadrul unei conferințe la care au participat toate statele lumii și numeroase organizații internaționale.

Din punctul de vedere al conținutului, ele au reluat și au consacrat o serie de reguli enunțate deja la Conferința de la Stockholm din 1972 și au confirmat altele, rezultate din practica internațională de după 1970.

9.1. Consacrarea unor reguli proclamate în cadrul Conferinței ONU de la Stockholm

Face parte din această categorie mai întâi îndatorirea statului de a veghea ca activitățile desfășurate pe teritoriul ori sub controlul său să nu cauzeze daune mediului în afara limitelor competenței sale teritoriale (principiul 2 al Declarației privind mediul și dezvoltarea, art. 3 din Convenția privind diversitatea biologică, preambulul Convenției asupra schimbărilor climatice, art. 1 al Declarației asupra pădurilor, documente adoptate în cadrul Conferinței de la Rio de Janeiro din 1992).

Principiul potrivit căruia statele trebuie să coopereze pentru protejarea mediului își găsește, la rândul său, consacrarea în toate documentele conferinței [principiile 7, 14, 27 ale Declarației, preambulul acesteia, art. 3 alin. (1), art. 4 din Convenția asupra climatului, art. 5 al Convenției asupra biodiversității, art. 1 lit. b) și art. 3 lit. b) din Declarația asupra pădurilor etc.].

În ceea ce privește dreptul generațiilor viitoare de a avea nevoile satisfăcute în mod echitabil și responsabilitatea care decurge în acest sens pentru generațiile actuale, acesta își găsește o consacrare corespunzătoare [declarație, principiul 3, Convenția asupra climatului, art. 3 alin. (1)]. Îndatorirea statelor de a elabora reguli privind responsabilitatea pentru daunele

cauzate mediului și pentru indemnizarea victimelor este preluată, de asemenea [principiul 13 din declarație, art. 14 alin. (2) din Convenția asupra biodiversității].

Dacă „dreptul fundamental la mediu” (contrar Declarației de la Stockholm) nu a fost consacrat expres în documentele de la Rio (cu excepția unei aluzii cuprinse în primul articol al declarației), este subliniat unul dintre elementele sale esențiale, participarea tuturor indivizilor la luarea deciziilor referitoare la mediu care îi pot afecta (principiul 10 al Declarației privind pădurile, capitolele 8, 11 și 25-32 din Agenda 21).

9.2. Confirmarea unor reguli rezultate din practica internațională

Este vorba despre o serie de reguli formulate progresiv de-a lungul celor două decenii care au urmat Conferinței de la Stockholm. Astfel, îndatorirea oricărui stat de a notifica imediat celorlalte state orice catastrofă și orice situație de urgență care riscă să aibă efecte nefaste, neprevăzute asupra mediului este consacrată de declarație (principiul 18) ori de Convenția asupra biodiversității [art. 14 alin. (1) lit. d) și e)]. Principiul 19 al declarației confirmă, de asemenea, regula după care statele trebuie să informeze în avans statele care ar putea fi afectate și să le comunice toate informațiile pertinente asupra activităților care pot avea efecte transfrontaliere serios prejudiciabile pentru mediu, precum și să aibă consultări cu aceste state, rapid și cu bună-credință [în același sens prevede art. 14 alin. (1) lit. c) din Convenția asupra biodiversității].

Această regulă este strâns legată de cea cuprinsă în principiul 17 al Declarației de la Rio, potrivit căruia un studiu de impact trebuie să fie realizat în cazul activităților care sunt apreciate că riscă să aibă efecte nocive importante asupra mediului și sunt dependente de decizia unei autorități naționale competente [reluată în art. 14 din Convenția asupra biodiversității; în art. 8 lit. b) din Agenda 21, capitolul 22 din Declarația asupra pădurilor].

La rândul său, principiul soluționării prin mijloace pașnice a diferendelor dintre state în materie de mediu este confirmat de mai multe texte (principiul 24 al declarației, art. 14 din Convenția asupra climatului, art. 27 din Convenția privind biodiversitatea).

Principiul „poluatorul plătește”, formulat prin principiul 16 al declarației și aplicat, prin capitolul 20 al Agendei 21, la cazul concret al deșeurilor, dobândește treptat însemnate semnificații juridice, inclusiv prin inserția lui în diverse documente adoptate la Rio de Janeiro. De asemenea, principiul precauției, de dată relativ recentă, este preluat și afirmat prin principiul 15 al declarației ori prin art. 3 alin. (3) din Convenția asupra climei.

În sfârșit, printre realizările documentelor de la Rio se înscrie prefigurarea unui nou principiu de drept internațional, cel al responsabilității comune, dar diferențiate a statelor.

Acestea sunt, pe scurt, principalele semnificații ale documentelor adoptate în cadrul Conferinței ONU de la Rio de Janeiro, din iunie 1992, privind mediul și dezvoltarea.

§10. Dezvoltarea Dreptului internațional al mediului, între Rio de Janeiro și Johannesburg

Prin documentele și hotărârile adoptate, Conferința de la Rio a relansat la nivel internațional preocupările vizând protecția mediului și a declanșat un proces de afirmare a conceptului de dezvoltare durabilă. Patru sunt direcțiile principale ale evoluțiilor post-Rio la nivelul reglementărilor juridice:

- a) recunoașterea importanței protecției mediului;
- b) influența directă a instrumentelor adoptate;
- c) dezvoltarea reglementărilor internaționale în principalele sectoare ale mediului și
- d) creșterea rolului actorilor nestatali¹.

10.1. Generalizarea recunoașterii juridice a importanței protecției mediului

Ultimul deceniu al secolului XX se caracterizează și prin exprimarea exigențelor ecologice în toate marile instrumente internaționale și mai ales în tratatele referitoare la diferitele forme de cooperare economică. Așa de exemplu, Acordul de la Marrakech, adoptat la 15 aprilie 1994, prin care s-a instituit Organizația Mondială a Comerțului, precum și practic toate noile convenții prin care s-au stabilit zone de liber-schimb conțin clauze vizând protecția mediului.

10.2. Impactul documentelor adoptate la Rio

Prin noutatea conținutului lor, documentele din 1992 au influențat major evoluția dreptului internațional al mediului, indiferent că este vorba despre tratate universale sau regionale, sectoriale ori transversale, și au contribuit semnificativ la formarea de reguli cutumiare sau la cristalizarea celor existente. Dintre progresele evidente remarcăm domeniul răspunderii civile ori penale pentru pagube ecologice (Convenția de la Lugano din 21 iunie 1993 și Convenția de la Strasbourg din 4 noiembrie 1998 privind protecția mediului prin dreptul penal).

10.3. Progresul reglementărilor juridice internaționale în principalele sectoare ale mediului

În ciuda afirmării tot mai evidente a tendinței reglementării integrate și transversale, metoda vizând protejarea unor sectoare de mediu determinate este încă larg utilizată la nivel internațional.

10.3.1. Reglementări privind mediul marin

Principalele dezvoltări în domeniu au vizat problemele pescuitului. Se remarcă în acest sens adoptarea a două importante convenții cu vocație universală: Acordul privind promovarea respectării măsurilor internaționale de conservare și gestionare de către navele de pescuit în marea liberă (29 noiembrie 1993) și Acordul de la New York din 4 august 1995 asupra stocurilor migratoare.

În privința reglementărilor referitoare la protecția mediului marin, cele ale „mărilor regionale” tind să completeze sistemele convenționale existente pentru a acoperi toate problemele de mediu care se pun. Așa, de exemplu, Convenția de la Barcelona privind Marea Mediterană, din 1976, a fost completată la 14 octombrie 1994 prin Protocolul privind protecția Mediteranei contra poluării rezultate din explorarea și exploatarea platoului continental, a fundului mării și a subsolului său, la 10 iunie 1995, prin Protocolul privind zonele special protejate și diversitatea biologică din Mediterana, iar la 1 octombrie 1996 prin Protocolul privind prevenirea poluării Mării Mediterane prin mișcările transfrontiere de deșeuri periculoase și eliminarea lor.

¹ Al. Kiss, J.-P. Beurier, op. cit., p. 42-44.

10.3.2. Regimul juridic al protecției apelor continentale

Progresele înregistrate se referă în primul rând la adoptarea Convenției ONU asupra dreptului privind utilizarea cursurilor internaționale de apă în alte scopuri decât navigația (New York, 21 mai 1977). Totodată, Convenția de la Helsinki (1992), ca tratat-cadru european, a fost concretizată prin Convenția de la Sofia (29 iunie 1994) privind Dunărea și Convenția de la Berna (12 aprilie 1999) privind Rinul.

10.3.3. Protecția atmosferei și climatului

Cele trei sisteme convenționale existente privind protecția atmosferei s-au dezvoltat fie prin modificări succesive (într-un caz), fie prin adoptarea unor protocoale adiționale (în două situații). Astfel, Convenția de la Viena din 1987 și Protocolul de la Montreal vizând protecția stratului de ozon au fost modificate de mai multe ori pentru sporirea eficacității și actualizarea conținutului unor dispoziții cu caractere tehnic.

Sistemul stabilit prin Convenția de la Geneva din 13 noiembrie 1979 asupra poluării atmosferice transfrontaliere la distanțe lungi a fost completat cu alte protocoale adiționale vizând reducerea emisiilor de sulf (Oslo, 14 iunie 1994) și de poluanți organici persistenți (Aarhus, 25 iunie 1998). În sfârșit, sistemul instituit prin Convenția-cadru privind schimbările climatice (5 iunie 1992) a fost dezvoltat prin Protocolul de la Kyoto (1997).

10.3.4. Reglementarea naturii și a vieții sălbatice

Convenția privind biodiversitatea (1992) a stimulat reglementările internaționale în materie prin asimilarea și afirmarea conceptelor pe care le cuprinde. De asemenea, sistemele convenționale existente (precum cel al Convenției de la Bonn din 23 iunie 1979) au cunoscut dezvoltări semnificative.

10.3.5. Protecția solurilor

Realizarea cea mai importantă în domeniu o constituie adoptarea la Paris, la 17 iunie 1994, a Convenției ONU privind deșertificarea, document preconizat în capitolul 12 al Agendei 21.

10.4. Întărirea rolului actorilor nestatali

În perioada post-Rio, rolul și contribuția opiniei publice mondiale și a ONG la stimularea procesului de reglementare și la aplicarea dreptului internațional al mediului au sporit considerabil. Cele două conferințe mondiale anterioare, la care se adaugă cea de la Johannesburg, s-au derulat în prezența reprezentanților deosebit de activi ai societății civile. Organisme special constituite de către marile convenții internaționale, conferințele părților admit, în primul rând, observatori ai organizațiilor neguvernamentale ecologiste.

Un progres remarcabil s-a înregistrat în privința dreptului la informare, participării publicului la procesul decizional și accesului la justiție în materie de mediu prin adoptarea Convenției de la Aarhus din 25 iunie 1998.

10.5. Proiectul UICN al Convenției internaționale privind mediul (2000)

Urmărind îndeplinirea recomandărilor cuprinse în Agenda 21 privind integrarea problemelor mediului și ale dezvoltării (durabile), UICN, în colaborare cu alte organizații interesate, a

elaborat proiectul unei convenții internaționale asupra mediului. Documentul cuprinde 72 de articole, care stabilesc 10 principii fundamentale, obligații generale și obligații specifice (art. 11-15 și, respectiv, art. 16-22). Acestea din urmă includ obligații vizând sistemele și resursele naturale (art. 20), diversitatea biologică (art. 21) și moștenirea culturală și naturală, incluzând și Antarctica (art. 22). Prevederile referitoare la procese și activități acoperă poluarea, deșeurile și introducerea de organisme străine ori modificate genetic. Articolele privind problemele globale (art. 27-33) pun accentul pe aspectele dezvoltării comerțului și mediului. Trei dintre ele privesc problemele ecologice transfrontaliere, dintre care unul pe cea a resurselor naturale (art. 34).

Sunt vizate, de asemenea, domeniile implementării și cooperării (art. 36-46), răspunderii și reparării prejudiciului (art. 47-55), aplicării și îndeplinirii (art. 56-63) și încheind cu concluziile finale (art. 64-72).

Textul se bazează pe tratatele existente, rezoluțiile ONU și alte documente internaționale, legislații interne și constituții naționale, regulamentele și directivele UE, precum și pe concluziile jurisprudenței ori alte materiale relevante, reprezentând din această perspectivă un important efort și veritabil instrument de (pre)codificare. Articolele sale sunt redactate în termeni foarte generali. Cele asupra resurselor naturale, biodiversității și moștenirii (patrimoniului) naturale sunt foarte scurte și adaugă foarte puțin la documentele existente. Obiectivul principal al proiectului, așa cum rezultă din preambulul său, îl constituie recunoașterea unității biosferei, ca ecosistem unic și indivizibil și a interdependenței componentelor sale.

Este greu de precizat rolul și statutul unui asemenea document; dacă UICN îl vede ca un posibil tratat tip „umbrelă” care să realizeze integrarea cerințelor de protecție a mediului în procesul de dezvoltare economico-socială la nivel mondial, statele manifestă evidente reticente în acest sens. Chiar și acceptarea ideii negocierii unui asemenea acord are nevoie de un anumit consens din partea statelor, greu de realizat mai ales în condițiile în care însuși conceptul de dezvoltare durabilă a suferit o vizibilă demonetizare și o pervertire a scopurilor sale inițiale.

Totuși, rolul de model este în plină afirmare, legislațiile și strategiile naționale de dezvoltare durabilă inspirându-se din proiectul UICN pentru formularea dimensiunilor lor juridice.

Lansat în 1995, el rămâne însă un obiectiv în derulare, înscriindu-se printre urmările Conferinței de la Rio și a viziunii acreditate de aceasta, alături de documente precum Convenția asupra deșertificării¹, Acordul ONU privind resursele piscicole sau Convenția de la Aarhus.

§11. Summitul mondial pentru dezvoltare durabilă²

Reuniunea „Rio+10”, organizată tot sub egida ONU, a cuprins două etape: una între 26 august și 1 septembrie, care s-a desfășurat la nivel ministerial și în care s-a organizat un forum al organizațiilor neguvernamentale și diferitelor grupuri ad-hoc, și o a doua, în care s-a desfășurat reuniunea la vârf cu participarea șefilor de state și guverne din peste 120 de țări.

¹ A se vedea, în acest sens, și Legea nr. 111/1998 pentru aderarea României la Convenția Națiunilor Unite pentru combaterea deșertificării în țările afectate grav de secetă și/sau de deșertificare, în special în Africa, adoptată la Paris la 17 iunie 1994 (M.Of. nr. 222 din 17 iunie 1998).

² Johannesburg, 26 august - 4 septembrie 2002.

Obiectivul principal l-a constituit continuarea și amplificarea eforturilor internaționale de implementare a documentelor adoptate la Rio – Declarația de principii și mai ales Agenda 21 – referitoare la dezvoltarea durabilă. Au fost adoptate două documente cu caracter declarativ: *Declarația de la Johannesburg privind dezvoltarea durabilă* și *Planul de implementare*. Rezultatele principale ale summit-ului, degajate din documentele adoptate și punctele de vedere exprimate, au fost următoarele:

- confirmarea dezvoltării durabile ca element central al agendei internaționale și încurajarea acțiunii globale de luptă împotriva sărăciei și de protejare a mediului;
- lărgirea și consolidarea semnificației dezvoltării durabile prin relevarea legăturilor existente între sărăcie, mediu și utilizarea resurselor naturale;
- s-a reconfirmat o rază largă de angajamente concrete și ținte de acțiune pentru realizare mai efectivă a obiectivelor de dezvoltare durabilă;
- elementele critice ale negocierilor au fost reprezentate de problemele energiei și sănătății;
- s-a făcut un pas înainte în acceptarea ideii de stabilire a unui fond mondial de solidaritate pentru eradicarea sărăciei;
- Africii și Noului Parteneriat pentru Dezvoltarea Africii (NEPAL) li s-au acordat o atenție specială și sprijin din partea comunității internaționale, pentru o concentrare mai bună a eforturilor în scopul satisfacerii nevoilor de dezvoltare;
- viziunile societății civile au fost evidențiate prin recunoașterea rolului său esențial în implementarea rezoluțiilor și promovarea inițiativelor de parteneriat. Peste 8.000 de membri ai societății civile au participat la summit, dinamizând dezbaterile;
- conceptul de parteneriat între guverne, oameni de afaceri și societatea civilă a fost încurajat la reuniune și în privința Planului de implementare; peste 220 de parteneriate (cu resurse de circa 235 de milioane dolari SUA) au fost identificate înainte de summit și altele în jur de 60 au fost anunțate în timpul reuniunii, în mai multe țări.

11.1. Declarația de la Johannesburg privind dezvoltarea durabilă

Deși este un document cu o valoare declaratorie, rămâne și singurul cu caracter general, previzional, adoptat de ultima reuniune mondială privind mediul. Cele 37 de puncte ale sale sunt grupate în șase capitole.

Primul, intitulat „De la originile noastre spre viitor” (pct. 1-7), cuprinde un complex de angajamente în favoarea dezvoltării durabile: de a constitui o societate globală și atentă, cunoscătoare a nevoilor pentru demnitatea umană a tuturor (pct. 2); asumarea responsabilității colective pentru avansarea și consolidarea interdependenței și întărirea mutuală a pilonilor dezvoltării durabile – dezvoltarea economică, dezvoltarea socială și protecția mediului la nivel local, național, regional și global (pct. 5); afirmarea responsabilității „unora pentru alții” (solidaritate intragenerație), pentru comunitatea mai mare a vieții „și pentru copiii noștri” (solidaritate între generații).

Capitolul „De la Stockholm la Rio de Janeiro și la Johannesburg” (pct. 8-10) rememorează „drumul comun către o lume care respectă și implementează viziunea dezvoltării durabile”, parcurs între cele trei „summit-uri verzi” organizate sub egida ONU: la Stockholm s-a realizat acordul „asupra necesității urgente de a răspunde la problema deteriorării mediului”, la Rio de Janeiro s-a considerat că protecția mediului și dezvoltarea socială și economică sunt fundamente pentru dezvoltarea durabilă; pentru realizarea acestui obiectiv s-au adoptat Agenda 21

și Declarația de la Rio, iar la Johannesburg „a fost făcut un progres semnificativ spre realizarea unui consens și a unui parteneriat global între toți oamenii planetei noastre”.

Cea de-a treia categorie de „puncte” se referă la „Provocările pe care le înfruntăm” (pct. 11-15) și recunoaște marile sfidări: necesitatea eradicării sărăciei, a schimbării modelelor nedurabile de consum și producție, „linia adânc greșită” care împarte societatea umană în bogați și săraci, suferințele grave ale mediului global, impactul lor asupra globalizării.

Angajamentul pentru dezvoltarea durabilă (pct. 16-30) cuprinde ansamblul măsurilor proclamate în vederea continuării procesului declanșat la Rio de Janeiro. Se numără în această categorie: stabilirea de parteneriate constructive pentru schimbarea și pentru realizarea țelului comun de dezvoltare durabilă (pct. 16), promovarea dialogului și cooperării între civilizații și popoarele lumii (pct. 17), asigurarea accesului la cerințele de bază: apă curată, igienă, locuință ș.a. (pct. 18), eradicarea problemelor mondiale care ridică amenințări severe asupra dezvoltării durabile (pct. 19), acordarea unei atenții speciale necesităților de dezvoltare a micilor state insulare în curs de dezvoltare și țărilor celor mai puțin dezvoltate (pct. 24), antrenarea sectorului privat în parteneriatul pentru dezvoltare durabilă (pct. 29).

Capitolul „Multilateralitatea este viitorul” (pct. 31-33) declară instituțiile multilaterale și internaționale „mai eficace, mai democratice și mai responsabile” drept instrument de promovare la nivel internațional a dezvoltării durabile și recunoaște rolul conducător al ONU în acest context.

În sfârșit, ultimul capitol, „Să facem ca lucrurile să se întâmple” (pct. 34-37), cuprinde angajamentele participanților de a îndeplini obiectivele declarate prin: acțiuni comune pentru a salva planeta, a promova dezvoltarea umană și a realiza prosperitatea și pacea universală; realizarea Planului de implementare de la Johannesburg și grăbirea realizării termenelor, a ținutelor socioeconomice și de mediu conținute aici.

Din punct de vedere juridic, declarația nu reprezintă decât un document incipient, de inventariere a unor obiective și mijloace de realizare referitoare la dezvoltarea durabilă, lipsind o coerență și o structurare juridică adecvată.

11.2. Planul de implementare

Documentul cuprinde un ansamblu de măsuri – administrative, juridice, strategice – vizând continuarea și întărirea procesului de implementare a principiilor și obiectivelor dezvoltării durabile stabilite prin Declarația și Agenda 21 adoptate la Rio (1992). El valorifică experiența dobândită în acest sens în ultimul deceniu și adaugă țelurile cuprinse în Declarația mileniului (2000) și în rezultatele noilor conferințe și acorduri internaționale încheiate sub egida ONU în ultimul deceniu.

Sunt astfel prevăzute măsuri concrete la toate nivelurile pentru încurajarea cooperării internaționale pe baza principiilor stabilite la Rio, reafirmându-se printre altele principiul responsabilității comune, dar diferențiate a statelor.

Un obiectiv prioritar îl constituie integrarea celor trei componente ale dezvoltării durabile: dezvoltarea economică, dezvoltarea socială și protecția mediului, ca elemente definitorii.

La baza promovării noului tip de dezvoltare sunt plasate eradicarea sărăciei, schimbarea parametrilor productivismului și comportamentelor consumiste și mai buna gospodărire a resurselor naturale.

Implementarea este concepută astfel încât să se facă în beneficiul tuturor, în special în favoarea femeilor, tinerilor, copiilor, altor grupuri vulnerabile; ea trebuie să-i implice pe toți actorii parteneriatului, și mai ales grupurile din Nord și Sud, pe de o parte, și guvernele și grupurile majoritare, pe de altă parte; tipurile de parteneriat sunt considerate drept „cheia” atingerii țelurilor dezvoltării durabile într-o lume globalizată; buna guvernare la nivel național și internațional este și ea esențială pentru procesul de aplicare a strategiei de dezvoltare durabilă.

Acțiunile și măsurile preconizate se concentrează în jurul următoarelor teme (obiective): eradicarea sărăciei, schimbarea parametrilor necorespunzători ai consumului și ai producției, protejarea și gestionarea resurselor ca bază a dezvoltării economice și sociale, dezvoltarea durabilă într-o lume globalizată, sănătatea și dezvoltarea durabilă, situația statelor insulare mici în curs de dezvoltare, dezvoltarea durabilă în Africa, alte inițiative regionale (America Latină și Caraibe, Asia și Pacific, Asia de Vest, regiunea CEE/ONU Europa).

11.3. Aspecte instituționale

Din punct de vedere instituțional, Summit-ul verde de la Johannesburg, prin hotărârile luate și documentele adoptate, a dat o mai mare importanță Comisiei pentru Dezvoltare Durabilă, creată la Rio în 1992, în procesul de reevaluare și monitorizare a progreselor înregistrate în implementarea Agendei 21 și asigurarea unei mai mari coerențe în aplicare, inițiative și parteneriate.

O direcție prioritară a activității CDD o constituie facilitarea și promovarea integrării dimensiunilor ecologică, socială și economică ale dezvoltării durabile în programele comisiilor regionale ale ONU. De asemenea, se preconizează stabilirea unui mecanism efektiv, transparent și permanent de coordonare între agențiile specializate ale ONU.

11.4. Efectele post-Johannesburg

În ciuda, poate, a așteptărilor, summit-ul mondial asupra dezvoltării durabile a pus în lumină, prin conținutul dezbaterilor și angajamentelor asumate, mai degrabă limitele conceptului ca atare decât virtuțile lui. Deși a fost puternic mediatizată și cu toate că de ea s-au legat mari speranțe, Reuniunea de la Johannesburg nu a reușit să adopte măsuri obligatorii, ci s-a rezumat la adoptarea unor documente cu caracter declarativ. Din acest punct de vedere, „Rio+10” se înscrie pe linia descendentă a Conferinței „Rio+5” (1997), de „golire de conținut” a câștigurilor dobândite la Summit-ul verde de la Rio de Janeiro (iunie 1992). Ascensiunea mondializării liberele și aducerea la guvernare în unele țări (în frunte cu SUA) a susținătorilor săi au însemnat și un regres în cooperarea internațională privind soluționarea problemelor ecologice globale.

Cercurile ecologiste radicale vorbesc chiar despre o anumită deturnare a conceptului dezvoltării durabile de la scopurile afișate, în sensul că este folosit mai mult ca un alibi pentru menținerea unei creșteri (economice), prin natura sa, distructive pentru mediu.

§12. Conferința ONU privind dezvoltarea durabilă Rio+20 (13-22 iunie 2012)

Prin chiar amploarea și importanța participării (numai 88 de șefi de stat sau de guvern, față de 130 câți anunțaseră anterior organizatorii), dar mai ales prin rezultatele sale, ultimul summit

privind dezvoltarea durabilă s-a caracterizat printr-o lipsă a ambițiilor și o absență a angajamentelor concrete, sub impactul evident al marilor probleme generate de criza economico-financiară de sistem. Așa se explică, poate, fără nicio justificare însă, locul minor acordat mediului în cadrul dezbaterilor și, mai ales, în textul Declarației finale. Prioritățile economice și sociale au determinat o repliere a statelor asupra intereselor naționale, o resurrecție a suveranismului și o indiferență îngrijorătoare în privința interesului ecologic general. Simplă demonstrație de diplomatie, principalul rezultat al reuniunii, Declarația Rio+20 (Declarația finală) pare deconectată de starea planetei, ignorând probleme globale precum: epuizarea resurselor naturale, sfidarea demografică ori securitatea alimentară. Desfășurarea lucrărilor oficiale ale reuniunii a scos în evidență precaritatea actualei guvernante mondiale și incapacitatea sa de adaptare a procesului onusian la bulversări actuale: o Europă slăbită sub acțiunea crizei euro și o Uniune Europeană care își abandonează rolul de leadership ecologic mondial, o Brazilie emergentă, dar care nu vrea să-și părăsească statutul de țară în curs de dezvoltare, o Chină foarte discretă și aplecată spre sine, inclusiv în acest domeniu, un „Grup 77” mai dezorientat și mai reticent ca oricând față de relansarea cooperării internaționale și, nu în ultimul rând, o Canada în plin regres ecologic, la remorca SUA. Din această perspectivă Rio+20 se înscrie în trendul descendent al multilateralismului environmental post Copenhaga (2009) marcând o criză gravă în domeniu, care reclamă o urgență de reabordare și de reformare a viziunii asupra problematicei ecologice generale.

12.1. Rezultatele Conferinței Rio+20

Caracterizare generală. În privința guvernantei ecologice mondiale, propunerea Franței, susținută de țările africane privind crearea unei organizații mondiale pentru mediu, prin transformarea Programului Națiunilor Unite pentru Mediu (UNEP) în instituție specializată ONU, nu a reușit să se impună și să fie adoptată. Totuși, Declarația finală a Conferinței precizează că puterile și mijloacele de care dispune UNEP vor fi „întărite”, fără a arăta și modul cum se va realiza acest obiectiv, iar acestuia i s-a acordat statutul de organizație universală. Guvernanța mondială a dezvoltării durabile trebuie să fie încredințată Consiliului Economic și Social al ONU, care își lărgeste astfel prerogativele și denumirea, cuprinzând și mediul. Promovată de UNEP (care, într-un raport din 2011 a oferit și o definiție internațională a sa) și Banca mondială, noțiunea de economie verde nu a putut fi impusă ca o temă centrală și oficial recunoscută, fiind combătută mai ales de țările emergente și cele în curs de dezvoltare, care văd în aceasta o greenwashing (ecoalbire), o posibilă frână manipulatorie în dezvoltarea lor, dar și de organizațiile ecologiste care consideră că un atare concept nu ar urmări decât o „revopsire în verde” a modelului economic existent. Așa se face că, în cele din urmă, dintr-un obiectiv și o nouă perspectivă de tranziție ecologică cum era percepută de promotorii săi, „economia verde” a sfârșit prin a fi menționată în textul Declarației finale printre instrumentele pentru atingerea obiectivelor dezvoltării durabile.

Un succes a *minima* l-a reprezentat acordul de principiu asupra creării unei legături între obiectivele dezvoltării durabile și cele ale Mileniului pentru dezvoltare proclamat de Adunarea Generală a ONU în 2000, conform unei foi de parcurs până în 2015. Rămâne însă de definit procesul în sine, care să permită realizarea sa concretă, și mai ales, de precizat conținutul acestui demers. Țările din sud nu au dorit să meargă mai departe în dezvoltarea proiectului, iar țările din nord nu și-au asumat angajamentele precise de finanțare a sa.

La finele conferinței, reprezentanții ONU au anunțat totuși că angajamentele în favoarea dezvoltării durabile luate de guvernele și întreprinderile prezente la Rio+20 s-au ridicat la 513 miliarde dolari SUA (408 miliarde euro). Tema protecției oceanelor și în primul rând a conservării biodiversității acestora, promovată de o coaliție de ONG, susținută, în special, de Franța și Brazilia și singura predominant ecologică, s-a impus, dar nu s-a finalizat; dacă inițial s-a vorbit de elaborarea și adoptarea unei convenții în acest sens, la presiunile SUA și Canadei, lansarea unui proces de negocieri asupra unui instrument internațional vizând protecția mării libere a fost amânată pentru 2015.

Necesitatea stabilirii unei guvernanțe internaționale în privința acestor zone, inefficient protejate de convențiile existente, reprezintă o prioritate, în condițiile în care ele reprezintă cadrul unor activități economice tot mai importante.

Dreptul la alimentație, la apă potabilă și la sanitație au fost afirmate în mod mai marcant. De asemenea, putem vorbi chiar de o recunoaștere implicită a noului drept/principiu al neopresiunii în dreptul mediului, în virtutea căruia orice *acquis* în materie de protecție a mediului nu poate fi pus în discuție și revenit asupra lui.

Încercarea extinderii principiului responsabilității comune, dar diferențiate a statelor, recunoscut în 1992, în materia schimbărilor climatice, asupra tuturor problemelor mediului, prin înscrierea sa în Declarația finală, nu a reușit, mai ales din cauza opunerii Chinei și a țărilor din nord.

Declarația finală Rio+20, intitulată „Viitorul pe care îl dorim”, adoptată la 19 iunie 2012, înainte de summitul propriu-zis, a fost acuzată de a nu fi decât un simplu text declarativ, constativ, constituit esențialmente din reinterarea unor angajamente asumate încă din 1992 și afirmații de principiu care nu comportă decât foarte puține angajamente ferme.

Caracterul său preponderent constatatator al documentului face ca acesta, așa cum arătau liderii societății civile („Viitorul nu este în acest text”), să nu fie un program de acțiune, ci, eventual, un program de lucru pentru viitor, desemnând câteva priorități în privința cărora, în viitorul apropiat, ar trebui să se declanșeze negocieri, spre a se ajunge la acorduri specifice. Mai mult decât atât, foarte descriptiv, conținutul Declarației este deconectat de mizele ecologice, concentrându-se mai ales asupra celor de ordin economic și social. În fine, un text vag, fără obiective, cifrate și obligatorii și un calendar precis, documentul rămâne, mai degrabă, o etapă a unui proces, decât un rezultat al acestuia.

12.1.1. Deschiderea oficială a Conferinței către societatea civilă. Dialogurile dezvoltării durabile

Din dorința de a deschide lucrările oficiale, obiectivele Conferinței către societatea civilă, organizatorii brazilieni și reprezentanții ONU au sprijinit realizarea timp de patru zile – 16-19 iunie – (între presupusul sfârșit al negocierilor și reuniunea șefilor de stat și de guvern), a Dialogurilor dezvoltării durabile, axate pe 10 tematici, mergând de la securitatea alimentară la oceane, de la lupta împotriva sărăciei până la accesul la energie. Pentru fiecare dintre acestea, reprezentanți ai sindicatelor, întreprinderilor, colectivităților locale, organizațiilor de protecție a mediului au fost invitate la dezbateri, fiind selecționate, în final, câte trei propuneri pentru fiecare. Cele 30 de propuneri astfel rezultate au fost trimise reuniunii șefilor de stat și de guvern spre a fi încorporate în anexele Declarației finale.

Printre acestea s-au aflat: eliminarea subvențiilor pentru sursele de energie fosilă, taxarea tranzacțiilor financiare, reabilitarea a 150 milioane ha de pădure și a terenurilor degradate,

stabilirea unei fiscalități verzi etc. În penultima zi a reuniunii, reprezentanții societății civile au trimis o scrisoare ONU prin care s-au desolidarizat de Declarația finală lipsită „de orice angajamente concrete”.

În condițiile în care multilateralismul pare a intra într-un impas, asemenea experiențe pot prefigura rolul crescând pe care l-ar putea juca societatea civilă în marile negocieri internaționale viitoare în domeniu.

12.1.2. „Summitul popoarelor”

După o primă ediție ținută în Bolivia, la Cochabamba, în aprilie 2010, la cinci luni de la eșecul reuniunii asupra climei de la Copenhaga (decembrie 2009), acest summit alternativ s-a dorit a fi Rio+20 o sursă de reflecție și o forță de presiune pentru a face să avanseze lumea spre o tranziție energetică, și, în orice caz, o manifestare critică față de Conferința oficială asupra dezvoltării durabile. Pornit din inițiativa a circa 200 de organizații ecologiste și mișcări sociale din întreaga lume (precum Via Campesina, mișcare internațională țărănească, mișcări indigene, Greenpeace ori Oxfarm), acest veritabil „laborator social” a reunit, în fiecare zi, între 16 și 20 iunie 2012 circa 1800 de participanți, culminând în ultima zi cu o reuniune a peste 50.000 de persoane. Reuniunile plenare zilnice au vizat 5 teme majore printre care „justiția socială și ecologică”, „privatizarea naturii” și „marea economiei”. La 22 iunie reprezentanții summitului s-au întâlnit cu secretarul general al ONU Ban Ki-moon, căruia i-au prezentat un set de propuneri, în speranța influențării procesului negocierilor oficiale.

12.2. Declarația finală

Spre deosebire de documentele de acest gen adoptate la conferințele ONU anterioare, care proclamau principii generale, reafirmând unele existente, dezvoltându-le semnificațiile și/sau enunțând altele noi, cea de față reprezintă un inventar de probleme expuse în cele 283 de puncte, structurate în 6 capitole tematice. De altfel, în mod expres participanții la reuniune s-au rezumat a-și reînnoi angajamentul în favoarea dezvoltării durabile, procedând la „evaluarea progreselor înregistrate și a lacunelor care subzistă în punerea în aplicare a documentelor rezultate la marile summituri consacrate dezvoltării durabile și a face față provocărilor existente și noi”.

12.2.1. Concepția documentului și filosofia întregii Conferințe Rio+20

Sunt astfel exprimate sintetic în capitolul I al Declarației („Viziunea noastră comună”) care, în cele 13 puncte ale sale reafirmă dimensiunile generale ale dezvoltării durabile: un summit „cu participarea totală a societății civile”, care reînnoiește angajamentul în favoarea „dezvoltării durabile” și a unui „viitor durabil”, „în plan economic, social și de mediu, pentru planetă, ca și pentru generațiile actuale și viitoare” (pct. 1).

Cea mai mare provocare căreia lumea trebuie să-i facă față și un prealabil indispensabil dezvoltării durabile este considerată eliminarea sărăciei (pct. 2). Cei trei piloni fundamentali tradiționali ai conceptului au fost adaptați noilor priorități devenind: „creșterea economică durabilă în profitul tuturor”, „dezvoltarea socială” și „protecția mediului în interesul tuturor” (pct. 6). Dimensiunea bunei guvernante se exprimă în cerința de a se realiza, la toate nivelurile, instituții „eficace, transparente, responsabile și democratice” (pct. 10).

Se adaugă reafirmarea atașamentului față de scopurile și principiile Cartei ONU (pct. 7-8) și drepturile umane fundamentale (pct. 9). În fine, se face un apel patetic la măsuri urgente

concrete și necesitatea unei „alianțe generale a popoarelor, puterilor publice, societății civile și sectorului privat”, care să activeze pentru realizarea dezvoltării durabile (pct. 13).

12.2.2. Reînnoirea angajamentului politic

Se manifestă prin reafirmarea principiilor de la Rio și a planurilor de acțiune trecute (într-o filieră istorică începută cu Declarația de la Stockholm din 16 iunie 1972), întărirea integrării, punerii în aplicare a coerenței: evaluarea progreselor înregistrate și a lacunelor care subzistă în aplicarea documentelor rezultate de la marile summituri privind dezvoltarea durabilă și acțiunea de a face față problemelor existente și a celor noi, apropierea de marile grupuri și alte părți implicate (organisme publice și legislative, autoritățile locale și subnaționale, colectivități, public).

12.2.3. Economia verde în contextul dezvoltării durabile și eliminării sărăciei

Anunțată inițial drept temă centrală a reuniunii și obiectiv prioritar de afirmat oficial, economia verde a sfârșit prin a-i fi consacrate textele a 12 puncte (75-86) cu formulări generale, imprecise. Potrivit acestora „realizarea unei economii verzi în contextul dezvoltării durabile și eliminării sărăciei” este „unul dintre mijloacele prețioase... pentru a ajunge la dezvoltarea durabilă, care poate oferi soluții pentru elaborarea de politici fără a impune constituirea unei reglementări rigide”. În concepția Declarației, economia verde „ar trebui să contribuie la eliminarea sărăciei și la creșterea economică durabilă, ameliorarea integrării sociale și bunăstării umanității și la crearea de locuri de muncă decente pentru toți, preservând totodată buna funcționare a ecosistemelor planetei” (pct. 56). Politicile de promovare ale unei economii verzi ar trebui să fie conforme Principiilor de la Rio, Agendei (Acțiunii) 21 și a Planului de punere în aplicare de la Johannesburg și să se inspire și să contribuie la realizarea obiectivelor dezvoltării, hotărâte la nivel internațional, printre care cele ale Mileniului (pct. 57).

Politicile de promovare a unei economii verzi (în contextul dezvoltării durabile și eliminării sărăciei) trebuie să respecte anumite exigențe, precum: să fie conforme dreptului internațional; să respecte suveranitatea fiecărui stat asupra resurselor sale naturale (ținându-se cont de circumstanțele obiective, responsabilitățile și prioritățile naționale, precum și marja de manevră decizională de care se dispune în ceea ce privește cele trei dimensiuni ale dezvoltării durabile); să se sprijine pe un mediu purtător și pe instituții care funcționează corect la toate nivelurile; promovarea unei creșteri economice durabile și nonexclusivă, favorizarea inovării; întărirea cooperării internaționale, inclusiv aportul resurselor financiare, dezvoltarea capacităților și luarea în calcul a nevoilor acestora; ameliorarea bunăstării popoarelor și comunităților autohtone, femeilor, copiilor, tinerilor, persoanelor handicapate; promovarea modurilor de consum și de producție durabile etc. (pct. 58).

Conferința Rio+20 a reprezentat primul cadru mondial de dezbatere oficială a conceptului de „economie verde”. Într-un raport din 2011 Programul Națiunilor Unite pentru Mediu (UNEP) o definea ca „antrenând o ameliorare a bunăstării umane și a echității sociale, reducând totodată în mod semnificativ riscurile de mediu și penuria resurselor”. Cu alte cuvinte, o alternativă consensuală la „economia brună” dependentă de resursele fosile pe cale de epuizare. În lipsa voinței protagoniștilor de a se asculta și înțelege asupra temei, o dezbatere reală nu a putut, însă, avea loc. Uniunea Europeană s-a pronunțat pentru o „economie verde inclusivă”, fără a detalia semnificațiile ei concrete. Banca Mondială a preferat să se refere la „creșterea verde și solidară”, recunoscând totodată că „modurile de creștere urmate în prezent în lume nu sunt viabile și sunt mai degrabă total insuficiente”. Președintele bolivian Evo

Morales a denunțat, de la tribuna conferinței, economia verde drept o „nouă formă de colonialism”, un mecanism de intervenție și influențare a politicilor naționale sub pretextul protecției mediului. Nu în ultimul rând, organizațiile neguvernamentale au acuzat noțiunea de a fi folosită de întreprinderi ca „greenwashing”, versiunea cosmetică a dezvoltării durabile. Organizații neguvernamentale mai radicale au mers până într-acolo încât a vedea într-un asemenea demers o dorință a lumii occidentale de a revopsi în verde un capitalism aflat într-o situație disperată.

Mai prozaic, țările din sud au văzut din aceasta o tentativă a „bătrânei lumi” a-și afirma dominația „prin impunerea constrângerilor de mediu susceptibile să frâneze propria lor dezvoltare din momentul în care ei încep să perceapă dividendele concesiunii la economia de piață” și a-și reda avantajul grație Known-how-ului și tehnologiilor deținute.

12.2.4. Dispozitivul instituțional al dezvoltării durabile

O guvernanță adecvată, eficace la nivel local, infranațional, național, regional și mondial, reprezentativă rolului și intereselor tuturor a devenit deja, cel puțin în plan teoretic, o dimensiune a procesului de promovare a obiectivelor dezvoltării durabile. Consolidarea acesteia presupune, în viziunea Declarației finale ca dispozitivul instituțional aferent „să includă cele trei dimensiuni ale dezvoltării durabile într-un mod echilibrat și să amelioreze aplicarea în special favorizând o coerență și o coordonare crescută și permițându-se evitarea eforturilor redundante...” (pct. 75). În acest context sunt prevăzute drept căi de întărire a dispozitivului instituțional al dezvoltării durabile: încurajarea integrării echilibrate a celor trei dimensiuni ale durabilității; bazarea pe o abordare pragmatică și axată pe rezultatele care iau în considerare toate aspectele intersectoriale; punerea în evidență a importanței legăturilor existente între principalele probleme și provocări și necesitatea de a le aborda în mod sistematic, la toate nivelurile; încurajarea participării depline și efective a tuturor țărilor la procesul de decizie; sporirea participării și rolului activ al societății civile și a altor părți implicate la activitatea instanțelor internaționale competente ș.a. (pct. 76).

În privința consolidării dispozitivelor interguvernamentale ale dezvoltării durabile se relevă rolul important al sistemului ONU; locul central ocupat de Adunarea generală și asumarea responsabilității organizării regulate a dialogului la înalt nivel; întărirea rolului Consiliului Economic și Social ca organ principal însărcinat cu urmărirea integrală și coordonată a concluziilor rezultate din conferințele în materie, precum și în calitate de mecanism central de coordonare a sistemului Națiunilor Unite și de supervizare a organelor subsidiare, în special a comisiilor sale tehnice responsabile cu promovarea aplicării Acțiunii (Agendei) 21. Conferința a decis crearea „unei instanțe politice de înalt nivel care să aibă competență asupra forțelor, experiențelor, resurselor și modalităților de participare deschisă ale Comisiei Dezvoltării Durabile (CDB)”, urmând ca, la o anumită dată, să o înlocuiască pe aceasta (pct. 84). Instanța de înalt nivel ar putea: să exercite o acțiune mobilizatoare, să dea orientării și să formuleze recomandări în scopul promovării dezvoltării durabile, să amelioreze integrarea celor trei dimensiuni ale dezvoltării durabile, de o manieră holistică și intersectorială la toate nivelurile, să constituie o tribună dinamică propice concentrării permanente, realizării de bilanțuri și stabilirii de programe în materie, să-și realizeze un program ținută, să revadă documentele internaționale în materie și să propună actualizarea și dezvoltarea acestora, promovarea transparenței, a împărtășirii celor mai bune practici și experiențe relative la punerea în aplicare a dezvoltării durabile etc.

În acest sens s-a hotărât lansarea unui proces de negocieri interguvernamentale, deschis, transparent și inclusiv la nivelul Adunării generale a ONU, pentru a defini formatul și modalitățile de funcționare ale organismului (a cărei primă reuniune ar urma să fie convocată la începutul celei de a 68-a sesiune a Adunării generale).

Consolidarea rolului Programului Națiunilor Unite pentru Mediu (UNEP) s-a realizat prin proclamarea sa drept „autoritatea mondială recunoscută în materie de mediu, care hotărăște măsurile în favoarea mediului mondial, favorizează, în mod coerent, concretizarea dimensiunilor ecologice a dezvoltării durabile în cadrul sistemului ONU și care este vocea autorizată a apărătorilor mediului mondial” (pct. 88). Pentru a întări și UNEP Declarația invită Adunarea generală ca, printr-o rezoluție adoptată la ce-a de-a 67-a sa sesiune, să instaureze principiul adevizării universale la Consiliul de administrație al Programului, dotarea lui cu resurse financiare sigure, stabile, adecvate și sporite, creșterea greutateii UNEP și a capacității sale de a-și îndeplini mandatul de coordonare în sânul sistemului ONU, promovarea unei relații solide între oamenii de știință și decidenți, asigurarea participării tuturor părților la activitatea organismului etc. (pct. 88).

Nu în ultimul rând sunt formulate o serie de aprecieri vizând legătura dintre instituțiile financiare internaționale (în frunte cu OMC) și activitățile operaționale ale ONU în domeniu, precum și acționarea la nivel regional, național, infranațional și local.

12.2.5. Cadrul de acțiune și urmărirea realizării sale

Un obiectiv important al Conferinței l-a constituit angajamentul de a acoperi lacunele care subzistă în aplicarea documentelor adoptate de summiturile anterioare privind dezvoltarea durabilă și de a acționa pentru identificarea, explicarea și rezolvarea problemelor actuale și viitoare în domeniu. În acest sens, Declarația stabilește un cadru de acțiune divers și relativ complex, relevând domeniile tematice și chestiunile transversale și obiectivele dezvoltării durabile.

Astfel, ca domenii tematice sunt analizate: eliminarea sărăciei, energia, dezvoltarea durabilă și turismul, orașele și așezările umane viabile, sănătatea și populația, promovarea *du plein emploi si de l'emploi productif*, a muncii decente pentru toți și a protecției sociale; drept situații speciale sunt avute în vedere cele ale: mărilor și oceanelor micilor state insulare în curs de dezvoltare, țărilor mai puțin avansate, țărilor în curs de dezvoltare fără litoral, Africii, acțiunile regionale; în fine, ca și chestiuni transversale sunt invocate și caracterizate: securitatea alimentară și nutriția și agricultura durabilă, apă și sănătate, reducerea riscurilor de catastrofă, schimbările climatice, starea pădurilor, biodiversității, deșertificării, degradării terenurilor și secetei, munții, produsele climatice și deșeuri, consum și producție durabilă, industrii extractive, egalitatea sexelor și autonomia femeilor.

Referitor la obiectivele dezvoltării durabile, trei idei domină textul documentului: a) interdependența și corelarea obiectivelor de gen stabilite prin documentele Conferinței de la Rio, în frunte cu Acțiunea 21 (1992) și Johannesburg, mai ales Planul de punere în aplicare (2002) și, respectiv, Obiectivele Mileniului pentru dezvoltare ale ONU (2000); b) nevoia ca obiectivele dezvoltării durabile să fie concrete, concise și ușor de înțeles, în număr limitat, ambițioase, de anvergură mondială și susceptibile de a fi aplicabile în toate țările, ținându-se cont de realitățile, resursele, și nivelul de dezvoltare al fiecăruia dintre ele, precum și politicile și prioritățile naționale; c) stabilirea unui mecanism interguvernamental transparent și participația privind obiectivele dezvoltării durabile, deschis tuturor părților, pentru identificarea obiectivelor, analiza căilor de realizare și stabilirea instrumentelor de atingere a lor.

12.2.6. Mijloace de punere în aplicare

Sunt reafirmate, în această categorie, finanțarea (ajutor financiar pentru dezvoltare durabilă în favoarea țărilor în curs de dezvoltare, relevarea importanță a mecanismelor internaționale, regionale și naționale, în special a celor la care au acces autoritățile locale și supranaționale pentru realizarea programelor de dezvoltare durabilă, instituirea unui proces interguvernamental sub auspiciile Adunării generale a ONU, cu ajutorul tehnic al sistemului Națiunilor Unite și în cadrul consultărilor cu instituțiile financiare internaționale, menit să evalueze nevoile de finanțare, să examineze eficacitatea, coerența și sinergiile instrumentelor existente în vederea stabilirii unui raport care să propună opțiuni pentru o strategie eficace de finanțare a dezvoltării durabile), tehnologia (transferul de tehnologie pentru țările în curs de dezvoltare, acordarea unei priorități accesului la tehnologiile respectuoase cu mediul, întărirea capacităților științifice și tehnologice naționale în scopul dezvoltării durabile), întărirea capacităților (prin cooperarea tehnico-științifică, în special cea Nord-Sud, Sud-Sud și triunghiulară, urmărirea aplicării riguroase a Planului strategic de la Bali pentru sprijin tehnologic și întărirea capacităților de acțiune, ajutorarea țărilor în curs de dezvoltare prin consolidarea capacităților acestora de stabilirea de economii integrate, care să utilizeze resursele în mod eficace, în special prin: schimbul de practici raționale în diverse sectoare economice, ameliorarea cunoștințelor și capacităților necesare pentru a integra atenuarea parteneriatului public-privat); comerț (comerțul internațional este considerat „un martor al dezvoltării și al unei creșteri economice susținute”, importanța unui sistem comercial multilateral, universal, reglementat, deschis, nediscriminatoriu și echitabil, însoțit de o veritabilă liberalizare a schimburilor, sublinierea rolului OMC) și registrul angajamentelor (invitarea Secretarului general de a stabili o culegere a angajamentelor voluntare ale statelor în favoarea promovării dezvoltării durabile sub forma unui registru electronic, care să permită să se ajungă la alte registre de angajamente).

Secțiunea a 5-a. Evoluția și structurarea reglementărilor UE în domeniul mediului

Dreptul UE al mediului a cunoscut o evoluție proprie, marcată de esența economică a construcției comunitare inițiale, sub impactul conferințelor mondiale privind mediul, începând cu cea de la Stockholm (1972) și cu racordări importante la problematica ecoclimatică globală, exprimate în Tratatul de la Lisabona (2009).

§1. Evoluția prevederilor tratatelor comunitare privind mediul

La momentul creării Comunităților Europene (deceniul 6 al secolului XX) criza ecologică mondială nefiind declanșată încă, protecția mediului nu se manifesta ca o problemă reală, iar obiectivul fundamental al tratatelor constitutive ale acestora era asigurarea liberei circulații a bunurilor și persoanelor. Așa se face că documentele prin care s-au constituit cele trei comunități nu cuprindeau referiri exprese la domeniul mediului¹.

¹ Despre problemă, a se vedea, pe larg, M. Duțu, *Principii și instituții fundamentale de drept comunitar al mediului*, Ed. Economică, București, 2005, p. 61-82.

Astfel, primul în timp, Tratatul de la Paris din 18 aprilie 1951 de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (în vigoare până în 2002), îi conferea acesteia competențe în domeniul securității muncii (art. 55). La rândul său, Tratatul privind Energia Atomică (Euroatom) (Roma, 25 martie 1957) conținea un capitol vizând protecția sanitară a populației și lucrătorilor împotriva radiațiilor ionizante prevăzând, printre altele, fixarea și revizuirea periodică de norme de bază relative la radioactivitatea mediului ambiant (capitolul III, art. 30-39). Doar aceste dispoziții puteau să fie invocate pentru a răspunde anumitor probleme de mediu și aceasta în mod limitat.

În sfârșit, Tratatul privind Comunitatea Economică Europeană (TCEE), adoptat tot la 25 martie 1957, în capitala Italiei, nu conținea nicio prevedere care să fi putut fi direct aplicată în domeniu. Totuși, sub presiunea realităților, și ținând seama mai ales de faptul că măsurile ambientale adoptate treptat de statele membre, adesea divergente, puteau să împiedice libera circulație a mărfurilor, și spre a se evita aceasta, au fost identificate și utilizate două fundamente juridice pentru acțiunea comunitară în materie de mediu. Mai întâi, s-au avut în vedere art. 100-102, care prevedeau posibilitatea adoptării de directive pentru a permite apropierea (armonizarea) dispozițiilor legislative, de reglementare și administrative ale statelor membre, atunci când aceste dispoziții au o incidență directă asupra funcționării pieței comune, în special în cazul în care disparitățile dintre ele falsificau condițiile de concurență, provocând distorsiuni în piața comună. În acest context au fost adoptate primele texte comunitare privind mediul, precum Directiva 67/548/CEE din 27 iunie 1967 privind ambalarea și etichetarea substanțelor periculoase, ori Directiva 70/157/CEE, din 6 februarie 1970, relativă la nivelul sonor admisibil și dispozitivul eșapamentului vehiculelor cu motor. Această perspectivă a fost reținută și în prima hotărâre a Curții de Justiție a Comunităților Europene (CJCE) în domeniu, care a arătat că „nu este cu totul exclus ca dispozițiile în materie de mediu să poată să se încadreze în art. 100 al Tratatului. Dispozițiile care implică considerații de sănătate și de mediu pot fi de natură să greveze întreprinderile cărora li se aplică și, în lipsa armonizării dispozițiilor naționale în materie, concurența ar putea să fie falsificată în mod sensibil”¹.

În asemenea condiții, cea mai mare parte din cele peste 100 acte comunitare cu caracter normativ adoptate în această primă perioadă în domeniu au fost directive, având în vedere și faptul că, în baza art. 100 TCEE nu puteau fi emise de instituțiile comunitare decât asemenea documente, regulamentele relative la protecția mediului neputând interveni decât atunci când dispozițiile de luat ar fi privit comerțul exterior al Comunităților. Este cazul, de exemplu, al Regulamentului nr. 348/81 din 20 ianuarie 1981 privind un regim comun aplicabil importurilor de produse rezultate din cetacee, care reprezintă una dintre măsurile internaționale cele mai eficace luate pentru protecția balenelor.

În al doilea rând, se putea invoca art. 235 TCEE, potrivit căruia dacă o acțiune a Comunității ar apărea necesară pentru realizarea, în funcționarea pieței comune, a unuia dintre obiectivele Comunității, fără ca tratatul să fi prevăzut puterile de acțiune cerute în acest sens, instituțiile comunitare puteau să adopte dispozițiile adecvate. Această prevedere a servit ca bază juridică și a permis declanșarea acțiunii comunitare în domeniul mediului, prin Declarația reuniunii șefilor de stat și de guvern de la Paris, din 19-20 octombrie 1972 care, sub impactul

¹ CJCE, hotărârea din 18 martie 1980, *Comisia c. Italiei*, cauza nr. 91/79, în *Recueil de la Jurisprudence de la CJCE*, 1980, p. 1099.

hotărârilor primei Conferințe a ONU privind mediul uman (Stockholm, iunie 1972), proclama necesitatea de a proteja mediul „în scopul de a pune progresul în serviciul omului”.

Totodată, documentul invita instituțiile comunitare să stabilească un program de acțiune, însoțit de un calendar precis. Astfel, la 22 noiembrie 1973, Consiliul a adoptat Primul program de acțiune al Comunităților în materie de mediu, pentru perioada 1974-1976, urmat succesiv de altele, în prezent fiind în vigoare cel de-al IV-lea, „Mediul 2010: Viitorul nostru, alegerea noastră”.

În această perspectivă, actele normative urmărind obiective ambientale au fost adoptate pe baza fie a art. 100 (armonizare), fie pe cea a art. 235 (clauza de competență reziduală).

Printr-o hotărâre din 1985, privind validitatea unei directive, CJCE a recunoscut că protecția mediului constituie unul dintre obiectivele esențiale ale Comunității și, deopotrivă, „un obiectiv important de interes general”¹, care prevalează în fața principiului libertății comerțului.

Această primă etapă a evoluției istorice a dreptului comunitar al mediului rămâne semnificativă pentru modul în care, în primul rând din perspectivă juridică, exigențele protecției mediului încearcă să se compatibilizeze cu principiul fundamental economiei de piață, libera circulație a mărfurilor.

Problematica ambientală a fost inserată în TCEE în urma modificării sale prin **Actul unic european** (adoptat la 17 aprilie 1986 și intrat în vigoare în 1987), care a soluționat definitiv problema competenței comunitare în materia protecției mediului. Pe această cale au fost introduse două grupuri de dispoziții privind mediul: un art. 100A și un nou Titlu VII „Mediul”, inserat în a treia parte a tratatului (art. 130R, S și T).

Fondul acestor dispoziții, cu unele modificări mai ales formale a fost reluat în cadrul mai larg al UE prin Tratatul de la Maastricht din 7 februarie 1992, Tratatul de la Amsterdam din 2 octombrie 1997 și Tratatul de la Nisa din 20 februarie 2001. Acesta din urmă, asimilând dezvoltările intervenite post – Actul unic, a înscris printre obiectivele Comunității promovarea unei dezvoltări armonioase, echilibrate și durabile a activităților economice și un nivel ridicat de protecție și ameliorare a calității mediului. Art. 130R-130T din Actul unic, devenite, cu unele modificări, Titlul XIX (art. 174-177) al Tratatului de la Amsterdam defineau principiile acțiunii comunitare în materie. Astfel, art. 174 alin. (1) stabilea patru obiective ale acestora: prezerarea, protecția și ameliorarea calității mediului, protecția sănătății persoanelor, utilizarea prudentă și rațională a resurselor naturale, promovarea, în plan internațional, a măsurilor destinate să facă față problemelor regionale ori planetare de mediu. Alin. (2) al aceluiași articol proclama drept prioritate a politicii Comunității în domeniu un nivel ridicat de protecție, ținând seama de diversitatea situațiilor în diferitele regiuni ale CE. Erau reafirmate principiile prezente în programele de acțiune succesive în domeniul mediului: acțiunea preventivă, corectarea, cu prioritate la sursă, a atingerilor aduse mediului și principiul poluatorului-plătește. În această etapă, măsurile de armonizare aferente exigențelor cerute în materie de protecția mediului comportau, în cazurile apropiate, o clauză de salvagardare care autoriza statele membre să adopte, din motive ambientale non economice, măsuri provizorii, supuse unei proceduri comunitare de control.

¹ CJCE, hotărârea din 7 februarie 1985, *Procurorul Republicii Franceze c. ADBHU*, cauza nr. 240/83, în *Recueil de la Jurisprudence de la CJCE*, 1985, p. 531.

Art. 174 alin. (3) TCE indica metodele de acțiune comunitară, iar ultimul alineat proclama că statele membre și Comunitatea cooperează în domeniul protecției mediului cu țările terțe și organizațiile internaționale competente, fără a prejudicia competența statelor membre de a negocia și încheia asemenea acorduri internaționale.

În Declarația (care preia practic pe cea anexată Actului unic) adițională Tratatului de la Maastricht se menționa că principiile rezultate din hotărârea CJCE din cauza *AETR* – care a recunoscut capacitatea CEE de a încheia tratate în domeniile competenței sale, rămân valabile¹.

Art. 175 TCE se referea la procedura de adoptare a deciziilor în materie de mediu. Astfel, Consiliul hotăra acțiunile de întreprins, și tot el se pronunța cu unanimitate, asupra propunerilor Comisiei, după consultarea Parlamentului European, a Comitetului Economic și Social și a Comitetului Regiunilor, privind dispoziții esențiale de natură fiscală și măsuri vizând amenajarea teritoriului și politică energetică.

La rândul său, art. 176 conținea o clauză specială de rezervă pentru salvagardarea mediului; fiecare stat poate menține ori adopta măsuri mai stricte decât măsurile comunitare, cu condiția ca ele să fie compatibile cu tratatul.

Art. 95 (ex. 100 și 100A) cuprindea prevederi de ordin procedural. Înainte de Actul unic (1987) măsurile privind mediul erau adoptate mai ales după mecanismul armonizării legislațiilor, care prezenta avantajul că, în acest caz, Consiliul hotăra nu în unanimitate, ci cu majoritate calificată. Tratatul de la Amsterdam menține această posibilitate adaptând-o la noile proceduri. Astfel, art. 95 TCE menționa că, Comisia, în propunerile sale vizând apropierea (armonizarea) legislațiilor în materia protecției mediului, ia ca bază un nivel ridicat de protecție, ținând seama în special de noile evoluții bazate pe fapte științifice. În cadrul competențelor ce le revin, Parlamentul și Consiliul se preocupă, de asemenea pentru atingerea acestor obiective. Totuși, măsurile de protecție trebuie să se situeze, prin definiție, în perspectiva stabilirii și funcționării pieței interioare.

Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa, semnat la Roma, la 29 octombrie 2004 și care trebuia să intre în vigoare la 1 noiembrie 2006 (respins însă prin veto-urile din 2005, ale referendumurilor din Franța și Olanda) propunea, în privința domeniului mediului, mai degrabă o reformulare și sistematizare a prevederilor existente anterior în tratatele comunitare, decât o reformă de conținut.

În cadrul Preambulului se exprimau ideile responsabilității față de mediul planetei și solidarității intergeneraționale, iar printre obiectivele transversale și generale care să guverneze acțiunea Uniunii în ansamblul său (înscrise în art. I-3) se afla și dezvoltarea durabilă a Europei și a planetei întemeiată „pe un nivel înalt de protecție și de ameliorare a calității mediului”².

¹ CJCE, hotărârea din 31 martie 1971, *Comisia c. Consiliu – AETR*, cauza nr. 22/70, în *Recueil de la Jurisprudence de la CJCE*, 1971, p. 263.

² Drept obiective particulare ale politicii sectoriale de mediu (prevăzute în art. III-233) erau preluate cele stipulate în art. 174 alin. (1) TCE. Mediul se afla plasat, la fel ca protecția consumatorilor, de exemplu, în rândul domeniilor de competență partajată între Uniune și statele membre (art. I-4.2.e.); ca atare, intervenția UE urma să se facă prin adoptarea de legislație care armonizează legislațiile statelor membre și care se adoptă după consultarea Comitetului Regiunilor și a Comitetului Economic și Social (cu derogarea prevăzută de art. III-234.2 și în condițiile prevăzute de articolul respectiv). Atâta timp cât Uniunea nu legifera într-un anumit domeniu, statele membre puteau să o facă: dacă ea o făcea, statul component își pierde competența sa pentru partea acoperită de legislația europeană.

§2. Tratatul de la Lisabona și implicațiile sale asupra acțiunii UE în materie de mediu

Fără a aduce schimbări substanțiale precum cele de natură instituțională, Tratatul de la Lisabona marchează unele modificări și în materie de mediu, în sensul continuării „înverzirii” valorilor fundamentale ale UE, aducerii unei serii de ajustări în planul politicii și reglementărilor ambientale, înregistrării anumitor evoluții procedurale și în privința celorlalte politici sectoriale, conexe protecției mediului.

2.1. Continuarea procesului de „înverzire” a valorilor fundamentale ale Uniunii Europene

La nivelul valorilor fundamentale proclamate și asumate în noua etapă a construcției europene se remarcă o multiplicare a referirilor vizând mediul, ceea ce semnifică o sporire a interesului acordat domeniului. Astfel, în Preambulul Tratatului găsim referiri la protecția mediului și principiul dezvoltării durabile. Printre obiectivele Uniunii sunt stipulate „un nivel ridicat de protecție și de ameliorare a calității mediului” și „dezvoltarea durabilă a Europei” [art. 3 alin. (3) TUE]. În domeniul acțiunii externe, UE acționează pentru „susținerea dezvoltării durabile în plan economic, social și de mediu a țărilor în curs de dezvoltare în scopul esențial al eradicării sărăciei” și „să contribuie la elaborarea măsurilor internaționale pentru preservarea și ameliorarea calității mediului și gestionii durabile a resurselor naturale mondiale, în vederea asigurării unei dezvoltări durabile” (art. 21 TUE).

În sfârșit, în propunerile sale privind mediul, Comisia Europeană trebuie să ia ca bază un nivel de protecție ridicat ținând cont în special de orice nouă evoluție întemeiată pe fapte științifice (art. 114 TFUE).

2.2. Evoluții la nivelul politicii și reglementărilor de mediu

În privința prevederilor vizând politica de mediu, TL nu aduce inovații importante, nici măcar semnificative. Astfel, aceasta rămâne un domeniu de competență partajată și face obiectul art. 191-193 TFUE. În privința altor materii conexe, de notat că pescuitul și agricultura figurează printre competențele partajate (art. 4d TFUE), iar competența exclusivă a UE este păstrată în domeniul conservării resurselor biologice ale mării (art. 3 TFUE).

Cele patru obiective stabilite anterior pentru politica comunitară ambientală sunt, în mare parte, reafirmate: preservarea; protecția și ameliorarea calității mediului; protecția sănătății persoanelor; utilizarea prudentă și rațională a resurselor naturale, promovarea pe plan inter-

Menționarea resurselor biologice ale mării (domeniu cel puțin conex cu mediul) în cadrul competențelor exclusive ale UE reprezintă un reflex al jurisprudenței CJCE, care a statuat într-o hotărâre de speță, în mod expres, noțiunea de competență exclusivă a Uniunii în domeniul respectiv.

Politica UE în materie de mediu viza un înalt nivel de protecție, ținând cont de diversitatea situațiilor în diferitele regiuni ale Uniunii și se baza pe următoarele principii: principiul precauției și acțiunii preventive, principiul corectării, cu prioritate la sursă, a atingerilor aduse mediului și principiului poluatorul plătește (art. III-233.2).

Cerințele privind protecția mediului trebuiau integrate în definirea și punerea în aplicare a celorlalte politici și acțiuni, în special în vederea promovării dezvoltării durabile (art. III-119):

național de măsuri destinate să facă față problemelor regionale ori planetare de mediu și în particular a luptei împotriva schimbărilor climatice.

După cum se poate observa, noutatea constă în înscrierea schimbărilor climatice printre obiectivele prioritare (art. 191 TFUE). În altă ordine de idei, TL preia principiile dreptului UE al mediului stipulate în tratatele anterioare. Astfel, potrivit art. 11 TFUE, „exigențele protecției mediului trebuie să fie integrate în definirea și aplicarea politicilor și acțiunilor Uniunii, în special în vederea promovării dezvoltării durabile”, în textul aceluiași articol fiind reafirmate principiile: precauției, acțiunii preventive, al corectării cu prioritate la sursă a atingerilor aduse mediului și principiul poluatorul-plătește.

Conform dispozițiilor Tratatului, măsurile privind mediul sunt, de regulă, adoptate potrivit procedurii legislative ordinare (codecizia), după consultarea Comitetului Economic și Social și a Comitetului Regiunilor.

Prin derogare, rămân supuse adoptării conform cerinței unanimității Consiliului, după consultarea Parlamentului European, Comitetului Economic și Social și Comitetului Regiunilor, dispozițiile de natură fiscală, cele care afectează amenajarea teritoriului, gestiunea cantitativă a resurselor hidrologice ori atingând direct ori indirect disponibilitatea resurselor respective, afectarea solului, cu excepția gestiunii deșeurilor și măsurile afectând în mod sensibil alegerea unui stat membru între diferitele surse de energie și structură generală a aprovizionării sale energetice.

În același timp, Consiliul va putea, prin intermediul unei „clauze pasarelă” și pe calea unanimității să decidă transferul competențelor sale spre procedura legislativă ordinară¹.

2.3. O bază juridică pentru acțiunea comunitară în domeniul schimbărilor climatice

Tratatul de la Lisabona introduce pentru prima dată dispoziții privind politica de luptă împotriva schimbărilor climatice și de energie, modificând art. 174 (în prezent, art. 191 TFUE) și 100 TCE (art. 122 TFUE) și inserând art. 176A (art. 194 TFUE). Aceste prevederi conferă Uniunii un fundament juridic suplimentar pentru continuarea și amplificarea acțiunii și reglementărilor comunitare deja desfășurate și adoptate în domeniu. După ratificare Convenției-cadru a ONU privind schimbările climatice, semnată la Rio de Janeiro la 5 iunie 1992² și mai ales a Protocolului de la Kyoto la Convenția-cadru a Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice, referitor la respectarea angajamentelor de limitare cantitativă și reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră față de nivelul anului 1989, în perioada obligatorie 2008-2012, adoptat la 11 decembrie 1997³, Uniunea Europeană a adoptat un ansamblu dens de măsuri și reglementări vizând politica în domeniul combaterii schimbărilor climatice, care a devenit, după ianuarie 2007, o prioritate comunitară. Astfel, Comisia a adoptat Programul

¹ Art. 192 alin. (2) lit. c) TFUE: „Consiliul, hotărând cu unanimitate asupra propunerii Comisiei și după consultarea Parlamentului european, Comitetului economic și social și Comitetului regiunilor, poate face procedura legislativă ordinară aplicabilă domeniilor vizate la primul alineat”.

² Decizia nr. 96/626/CEE a Consiliului European din 25 octombrie 1993 (JO L 309 din 13 decembrie 1993).

³ Decizia nr. 2002/358/CE a Consiliului din 25 aprilie 2002 (JO L 130 din 15 mai 2002).

European privind Schimbările Climatice (PESC)¹, care promovează măsuri orizontale și sectoriale adecvate pentru domeniile: energiei, industriei și transporturilor, s-a instituit un mecanism de supraveghere și de comunicare a emisiilor de GES² și s-a stabilit sistemul comunitar de cote de emisie de GES³.

În același context, Comisia a încheiat acorduri de mediu cu Asociația europeană a constructorilor de automobile (ACEA) și acorduri similare cu constructorii japonezi de automobile (JAMA) și cu cei coreeni (KAMA). Uniunea Europeană este prima entitate de anvergură mondială care și-a asumat un program global pentru a face față deopotrivă și conjugat obiectivului energetic și celui environmental, pe care le impun schimbările climatice. Și aceasta într-o viziune integrată, urmărindu-se, pe de o parte, protejarea sistemului climatic și intensificarea luptei împotriva încălzirii globale și consecințelor sale, iar pe de alta, promovarea unei politici energetice care să asigure o economie sobră în carbon și dezvoltarea surselor regenerabile de energie.

2.4. Alte prevederi ale Tratatului de la Lisabona cu consecințe pentru domeniul mediului

Noutăți în materie de mediu sunt aduse de TL și în privința procedurii și politicilor sectoriale incidente.

2.4.1. Evoluții procedurale

Pe lângă denumirea de regulament, directivă și decizie, care sunt păstrate, apar alte categorii de acte normative comunitare cu relevanță și în domeniul mediului. Astfel, regulamentele delegate permit Comisiei să completeze ori să modifice anumite elemente neesențiale ale unui act legislativ.

Obiectivele, conținutul, amploarea și durata delegării de putere trebuie să fie delimitate prin actul de delegare (art. 290 TFUE). Totodată, asigurarea aplicării dreptului Uniunii Europene rămâne o responsabilitate principală a statelor membre, Comisiei conferindu-i-se mai ales competențe de execuție (art. 291 TFUE). Tratatul instituie un drept de inițiativă populară, care permite unui milion de resortisanți ai statelor membre ale UE să supună Comisiei o propunere juridică necesară în vederea aplicării tratatelor [art. 11 alin. (4) TUE].

Referitor la jurisdicțiile comunitare și procedurile aferente, Curtea de Justiție a Uniunii Europene reprezintă acum o instituție care cuprinde Curtea de Justiție, Tribunalul și tribunalele specializate (art. 19 TFUE).

2.4.2. Dezvoltări environmentale ale celorlalte politici sectoriale

O serie de dezvoltări în sensul „înverzirii” semnificațiilor și obiectivelor propuse se înregistrează și în privința unor politici comunitare sectoriale.

¹ Comunicatul Comisiei din 8 martie 2000, referitor la politicile și măsurile propuse de Uniunea Europeană în vederea reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră: spre un Program European privind Schimbările Climatice (PESC), COMM(2000) 88 final (nepublicat în Jurnalul Oficial).

² Decizia nr. 280/2004/CE a Parlamentului European și Consiliului (JO L 49 din 19 februarie 2004).

³ Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și Consiliului din 13 octombrie 2003 (JO L 275 din 25 octombrie 2003).

Astfel, politica energetică, o nouă competență a Uniunii, trebuie să fie elaborată ținând cont de „exigența de a prezerva și ameliora mediul”. Patru obiective sunt prevăzute în domeniu: asigurarea funcționării pieței de energie, a securității aprovizionării energetice în Uniune, promovarea eficacității energetice și economiile de energie, precum și dezvoltarea energiei noi și regenerabile și promovarea interconexiunii rețelelor energetice. Aceste măsuri sunt adoptate conform procedurii ordinare, în afara celor de natură fiscală care cer unanimitatea în cadrul Consiliului, după consultarea Parlamentului European. Reglementările vizând politica în domeniul transporturilor vor fi adoptate în totalitate conform procedurii legislative ordinare (art. 90-100 TFUE), fiind suprimată excepția unanimității pentru măsurile susceptibile să afecteze grav nivelul de viață și de ocupare a forței de muncă în unele regiuni, precum și exploatarea echipamentelor de transport [art. 91 alin. (2) TFUE].

Sectorul protecției civile constituie unul de sprijin gerat de Direcția generală de mediu a Comisiei europene; potrivit art. 196 „Uniunea încurajează cooperarea între statele membre în vederea întăririi eficacității sistemelor de prevenție a catastrofelor naturale ori de origine umană și de protecție împotriva acestora”.

TL stabilește înființarea unui corp european de voluntari de ajutor umanitar care să vină în ajutorul populațiilor lovite de catastrofe și crize în lume [art. 214 alin. (5) TFUE].

Vor putea fi adoptate și măsuri privind turismul, dar clasificarea lor ca „domeniu de ajutor” și nu ca titlu de „competență partajată” exclude orice armonizare în acest sector (art. 195 TFUE).

Se instituie, de asemenea, „un spațiu european al cercetării” în vederea ameliorării circulației cunoștințelor, a face mai competitivă și mai eficace cercetarea susținută de Uniune (art. 179 TFUE).

În altă ordine de idei, sunt recunoscute „serviciile de interes general” (art. 14 TFUE), pe calea unui regulament, urmând să se fixeze principiile și condițiile în vederea furnizării, executării și finanțării acestor servicii, iar un protocol precizează „valorile comune ale Uniunii” pe care le vizează (Protocolul asupra serviciilor de interes general).

Tratatul de la Lisabona simplifică regulile fixate prin jurisprudența CJCE vizând sancțiunile penale privind mediul, permițând să se dispună de un fundament juridic unic pentru armonizarea unor reglementări referitoare la infracțiuni și pedepse [art. 83 alin. (2) TFUE]. Pe lângă faptul că Marea Britanie și Polonia beneficiază de o clauză de „opting out” și în această privință, un stat membru poate să se opună unui proiect dacă acesta pune în discuție „aspecte fundamentale” ale sistemului său penal. În acest context poate fi întreprinsă o procedură de cooperare consolidată.

Structura pe trei piloane dispare și Comunitatea Europeană este înlocuită de Uniunea Europeană, care dispune de personalitate juridică (art. 1 TUE).

2.5. Mediul în Carta drepturilor fundamentale a UE

În procesul relativ îndelungat de elaborare, adoptare, proclamare și consacrare juridică a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene prevederile referitoare la mediu au rămas neschimbate. De altfel, prin definiție, Carta nu reprezintă decât o codificare a dreptului

constant, cu caracter declarativ și fără nicio valoare adăugată, nici în privința conținutului și nici în cea a deschiderii¹.

În preambulul documentului se arată că Uniunea, caută să promoveze „o dezvoltare echilibrată și durabilă”. Art. 37, consacrat protecției mediului stipulează că „un nivel ridicat al protecției mediului și ameliorarea calității sale trebuie să fie integrate în politicile Uniunii și asigurate conform principiului dezvoltării durabile”.

Din păcate, prezența mediului în dispozițiile Cartei rămâne una mai ales simbolică și cu implicații reduse. Prevederile sale au o valoare preponderent de principiu, trebuie să fie respectate de instituțiile, organele și organismele UE, de statele membre și alte entități publice atunci când aplică dreptul european al mediului. Carta nu se aplică Regatului Unit al Marii Britanii și Poloniei care au optat pentru o clauză de opting out, exercitată prin Protocolul nr. 7 al TL, dar care, având în vedere dimensiunile juridice concrete ale documentului sunt practic lipsite de efecte legale.

2.6. Raporturile cu Convenția europeană a drepturilor omului

Acestea pot fi definite, pe de o parte, prin prisma raporturilor dintre Convenția europeană și Carta UE, iar pe de alta având în vedere posibilitatea UE de a adera la Convenție. Astfel, Carta integrează drepturile Convenției europene permițând, în acest mod, ca și în baza sa, jurisdicțiile comunitare să pronunțe condamnări pentru motive ambientale, în special în privința art. 2 relativ la dreptul la viață și art. 8 referitor la respectul vieții private, familiale și a domiciliului; interpretarea lor trebuie să țină seama de inspirația lor directă din Convenția europeană. Din această cauză, jurisprudența CEDO, inclusiv cea referitoare la dreptul la un mediu sănătos și protejat trebuie preluată și de CJCE pentru articolele comune ale celor două documente.

Uniunea are posibilitatea de a adera la Convenția europeană a drepturilor omului, în condițiile „Protocolului relativ la art. 6 parag. 2 al Tratatului privind Uniunea Europeană asupra adeziunii Uniunii la Convenția europeană privind salvagardarea drepturilor omului și libertăților fundamentale”. Un atare act va permite invocarea prevederilor Convenției europene în fața instanțelor comunitare și va oferi o cale de atac suplimentară, după epuizarea căilor comunitare de acțiune.

2.7. Concluzii

Receptarea problematicei ambientale la nivelul tratatelor comunitare constitutive a avut loc relativ târziu și în mod limitat; astfel, dacă Tratatul de la Roma din 21 martie 1957 ignora subiectul, principiul unei acțiuni a Comunității în domeniul mediului avea să fie acceptat prin Declarația șefilor de stat și de guvern ale țărilor membre din 19-20 octombrie 1972 la câteva luni după și sub influența hotărârilor primului summit ecologic (Stockholm, iunie 1972), care a impus problema ambientală pe scena internațională. A mai trebuit să treacă însă încă 4 ani pentru ca „mutația verde” să se producă și în planul dreptului comunitar primar, prin Actul unic european (1986), care a integrat tema mediului în Tratatul CEE; modificările lui ulterioare au privit, în mod corespunzător, într-o oarecare măsură, și domeniul ambiental.

¹ Cum remarcă D. Simon: „Carta confirmă drepturile, libertățile și principiile recunoscute în Uniune și le face mai vizibile, fără totuși să creeze noi drepturi și principii”, în articolul „Les droits fondamentaux dans le traité de Lisbonne”, în Europe, februarie 2008, p. 1.

Totodată, s-a dezvoltat un drept derivat și o politică specială în materie. Așa se face că, în prezent, dreptul UE al mediului cuprinde peste 230 de texte, în covârșitoarea lor majoritate directive (mai bine de 95%), *corpus* juridic ce reprezintă circa 40% din dreptul UE și care se află la originea a peste 80% din reglementările naționale de profil.

Fără a aduce un progres major în materie, Tratatul de la Lisabona continuă abordarea anterioară asupra problematicii de mediu, adaugă la obiectivele prioritare lupta împotriva schimbărilor climatice în conexiune cu politica energetică, iar asupra domeniului se răsfrâng în mod necesar toate celelalte modificări aduse construcției UE.

Secțiunea a 6-a. Evoluția istorică a dreptului mediului în România

Apariția, dezvoltarea și constituirea legislației românești privind protecția mediului într-o ramură de drept autonomă și a dreptului mediului ca disciplină științifică au o istorie relativ îndelungată, care a cunoscut mai multe etape, cu caracteristici proprii.

Treptat, de la primele reguli nescrise, de drept cutumiar, care vizau aspectele minore de ocrotire a naturii și până la reglementările actuale, care se armonizează cu legislația comunitară și normele juridice privind problemele ecologice globale, în cadrul unui proces adesea contradictoriu, s-a scris istoria acestei ramuri postmoderne de drept.

Concepțiile generale exprimate de reglementările juridice au evoluat și ele de la o abordare utilitaristă, de ocrotire a factorilor de mediu în raport direct cu valoarea lor economică, cu utilitatea prezentată pentru om și numai în subsidiar, pe cale indirectă, de consecință, vizându-se și protejarea naturii, prin recunoașterea nevoii de conservare a mediului natural ca interes uman fundamental, până la viziunea care pune înaintea de toate valoarea intrinsecă a mediului, protejându-se elementele sale care sunt sau nu necesare omului pentru supraviețuire ori exploatate de acesta. Acest proces a fost puternic influențat de evoluțiile reglementărilor internaționale în materie, înainte de 1989, de prima Conferință a ONU privind mediul uman (Stockholm, iunie 1972), și după 1990, de hotărârile Conferinței mondiale de la Rio de Janeiro (iunie 1992) și ale Conferinței de la Johannesburg (septembrie 2002), precum și de eforturile de integrare euro-atlantică. Aderarea României în UE (1 ianuarie 2007) marchează o nouă etapă a dezvoltării dreptului mediului.

§1. Reguli vizând natura în vechiul drept românesc

Într-o fază inițială, unele reglementări care se refereau la instituții juridice generale, precum proprietatea, deși urmăreau, în principal, alte scopuri, mai ales economice, contribuiau în mod indirect și la ocrotirea unor factori naturali. Astfel, vechiul drept românesc consuetudinar cuprindea o serie de reguli și instituții privind ocrotirea, în vederea regenerării, a unor factori de mediu, precum pădurea, apele, solul etc.

De exemplu, încă din secolul XIV instituția brăniștei desemna, printre altele, un fel de rezervație unde erau interzise, în scop de conservare, doborârea arborilor, păscutul vitelor, vânătoarea și pescuitul fără autorizarea expresă a proprietarului.

Cei care încălcau „legea brăniștei” erau aspru sancționați, aplicându-li-se pedeapsa corporală și confiscarea a tot ce aveau asupra lor când săvârșeau fapta. O serie de acte domnești,

precum cele provenite de la Vlad Vintilă (1533), Ștefan Tomșa (1621) și Matei Basarab (1646), se referă expres la „brăniștele” sau „opreliștele de stricare a naturii”. Așa, de pildă, ultimul dă o poruncă domnească, printr-un document din 4 noiembrie 1621, referindu-se la o braniște din Popești (jud. Neamț) ca „Nimeni să nu aibă nicio treabă, nici pădurea să n-o taie, nici să vâneze, nici să prindă peștele... pe cine-l vor prinde tăind în pădure să aibă a-i lua carul cu boi și pe cine-l va găsi prinzând pește să fie tari și puternici cu această carte a noastră a prinde pe acel om și a-i lua tot ce va fi asupra lui”. Această instituție a funcționat și în Transilvania. În aceste documente erau stabilite măsuri de ocrotire nu numai pentru lumea vegetală a pădurii, ci și pentru animale de interes cinegetic de pe cuprinsul brăniștelor și loviștelor. Desigur, scopul direct era, în mod evident, acela al conservării și regenerării bunului din perspectiva interesului economic al proprietarului, dar consecințele pentru ocrotirea naturii sunt și ele notabile.

Un pas înainte în acest domeniu l-au reprezentat reglementările privind gestiunea pădurilor. În 1739 s-a instituit, în Banat, serviciul silvic regulat, iar cea dintâi reglementare oficială în materie din Transilvania datează din 1781.

Prima lege silvică românească este considerată însă „Orânduiala de pădure” pentru Bucovina, tipărită în 1786; a urmat apoi „anaforaua” pentru codru, dumbrăvi și lunci din 1794 a domnitorului Alexandru Moruzzi în Moldova, iar în Țara Românească o primă reglementare referitoare la pădure este dată în anul 1793.

Toate aceste legiuiri reglementau, în principal, dreptul de proprietate și de folosință asupra pădurilor, inclusiv fauna lor, cuprinzând, totodată, o serie de recomandări de ordin tehnic privind: stabilirea vârstei optime pentru tăiere, curățirea pădurii, interzicerea pășunatului etc., care foloseau reglementării și ocrotirii fondului forestier.

Unele evoluții socio-economice și politice au importantă consecințe pentru mediul natural. Aplicarea Tratatului de la Adrianopol (1829) favorizează, din punct de vedere comercial, cultura cerealelor, cerute la export, ceea ce determină creșterea suprafețelor agricole, mai ales prin defrișarea pădurilor, precum și o degradare a solurilor.

Regulamentele organice din Țara Românească și Moldova introduc o serie de restricții exploatarei patrimoniului natural, precum și o serie de măsuri noi de administrare și gestionare publică a acestuia.

Au urmat unele reglementări (ca de pildă, în 1843 în Moldova și 1847 în Țara Românească) care încercau să pună ordine în exploatarea pădurilor ce aparțineau bisericilor și clerului și au pregătit legiurile moderne de mai târziu.

Încetarea aplicării Regulamentelor organice determină revenirea la vechiul regim de libertate a dreptului de vânatoare, care avea să se mențină până la apariția primei legi a vânătorii din 1872.

§2. Perioada modernă

Perioada modernă, plasată în timp în a doua jumătate a secolului trecut și până la începuturile celui următor, se caracterizează printr-o serie de noi acte normative și activități strict analitice, constând în acumularea de material factual necesar stabilirii dimensiunilor și trăsăturilor patrimoniului natural național. Codul penal român, promulgat la 30 octombrie 1864 și pus în aplicare la 1 mai 1865, prevedea restricții privind vânatoarea în parcuri închise și oprea otrăvirea peștilor în bălți, heleștee ori havuzuri (art. 309 și art. 368); era sancționată, de asemenea, incendiarea pădurilor și a fânețelor (art. 358 și art. 360). Aceste prevederi au fost

preluate și dezvoltate prin Legea pentru politica rurală din 25 decembrie 1868, al cărui art. 102 a introdus, pentru prima dată în țara noastră, oprirea vânătorilor timp de patru luni pe an, interzicerea distrugerii cuiburilor și ouălor păsărilor de interes cinegetic, precum și unele măsuri de combatere a dăunătorilor și bolilor la plante și animale.

La rândul său, Codul civil din 1864, intrat în vigoare la 1 decembrie 1865 a cuprins unele dispoziții referitoare la regimul juridic general al unor elemente ale patrimoniului natural.

Așa, de pildă, potrivit art. 473, constituie bunuri mobile prin natura lor „corpurile care se pot transporta de la un loc la altul, atât cele care se mișcă de la sine, precum sunt animalele, precum și cele care nu se pot strămuta din loc decât printr-o putere străină, precum sunt lucrurile neînsuflite”.

Acum s-au pus bazele cercetării biologice de teren în condiții în care flora și fauna avuseseră puțin de suferit de pe urma impactului activităților umane.

Se remarcă, în acest sens, o serie de studii și cercetări privind flora din Munții Rodnei (inclusiv Pietrosul Mare al Rodnei), astăzi rezervație a biosferei, flora Transilvaniei, realizarea unor prime sinteze asupra florei și faunei din România, realizarea primelor grădini botanice (la Cluj și București), a primelor rezervații paleontologice din țara noastră.

Sub raportul dreptului, se afirmă o serie de reglementări tradiționale, referitoare la o serie de factori naturali (pădure, ape, vânătoare, pescuit) sau la poluare (reguli de igienă publică, privind zgomotul etc.) fără a fi însă vorba de reguli juridice de protecție propriu-zisă a mediului. Astfel, în 1872, apare prima lege a vânătoriei, în 1874 este adoptată Legea asupra serviciului sanitar, Legea asupra pescuitului în 1896 ș.a.

Astfel, „Legea pentru vânat” reglementa dreptul la vânătoare, stabilind perioada de oprire a vânătoriei și chiar prohibiția totală a acesteia pentru unele specii. Vânătoarea putea fi efectuată numai cu pușca sau călare. La rândul său, Legea asupra serviciului sanitar (17 iunie 1874) stipula norme care trebuiau respectate de proprietarii stabilimentelor industriale, astfel încât să nu afecteze mediul ambiant ori să producă zgomot dăunător sănătății oamenilor și animalelor.

La 19 iunie 1881 este adoptat primul Cod silvic al României, care oferă o reglementare de ansamblu a regimului de exploatare a tuturor pădurilor, în scopul asigurării „pe tot locul unde natura terenului și a esențelor vor permite, lemnul pentru lucru și industrie, reclamate de necesitățile generale ale țării”. Se instituia, pentru prima oară, necesitatea igienizării unor păduri, indiferent de proprietar, în scopul antierozional de fixare a solului și regularizare a regimului apelor. O serie de măsuri cu semnificații antipoluante au fost fixate de către noua Lege sanitară din 1885, pe baza și în aplicarea căreia s-a elaborat, la 24 septembrie 1894, Regulamentul pentru industriile insalubre. Se prevedeau sancțiuni aspre care mergeau până la închiderea stabilimentului industrial necorespunzător exploatat sau întreținut. Alte măsuri de sănătate publică au fost stabilite prin Regulamentul pentru condițiile de igienă și salubritate publică, din 7 octombrie 1893, care cuprindea și reglementări referitoare la poziția construcțiilor și alinierea străzilor, completate prin Regulamentul pentru alinierea satelor și construirea locuințelor țărănești din 14 iunie 1894.

În domeniul ocrotirii vegetației se adoptă „Condițiile generale pentru exploatarea pădurilor statului” (11 iunie 1896), precum și Legea pentru crearea unui fond necesar pădurilor, menținerea coastelor și fixării terenurilor pe moșiile statului (16 mai 1900) care are importante prevederi referitoare la tăierea rațională și regenerarea unor păduri rezervate în scopul prevenirii apariției solului de eroziune. În sfârșit, la 21 octombrie 1899 este publicat Regulamentul pentru măsuri de apărare a sănătății publice față de exploatarea de petrol.

Regimul legal al animalelor este îmbogățit printr-o serie de reglementări vizând ocrotirea animalelor de interes vânătorească. Astfel, Legea asupra poliției vânătorii și regulamentul său de aplicare din 2 noiembrie 1891 au introdus elemente noi în privința dreptului vânătorii, referitoare la perioadele de prohibiții (între 15 februarie și 15 august, cu excepția păsărilor călătoare care puteau fi vâdate în anumite condiții și în acest interval). O serie de măsuri pentru protejarea vânătorii împotriva braconierilor au fost consacrate prin Regulamentul privitor la arendarea pe proprietăți ale statului a dreptului de vânătoare prin „permis”, deosebit de arendarea licitativă, din 22 decembrie 1899.

§3. Apariția și dezvoltarea legislației privind conservarea naturii

După această perioadă „preliminară”, urmează o perioadă care marchează apariția și dezvoltarea preocupărilor legate în mod direct de ocrotirea naturii, ce se manifestă mai ales prin evoluția unei mișcări militante în favoarea conservării unor specii de plante și animale sau a habitatelor lor originare. Au fost avute în vedere, pentru început, ocrotirea unor suprafețe datorită valorii excepționale a peisajelor lor, precum: Munții Bucegi și unele sectoare ale Văii Prahovei, protecția unor specii de păsări (egrete, decimate pentru comercializarea penelor ca obiect de podoabă; vulturii și marile răpitoare înaripate) sau plante (precum *Sophora jouberti* de la Bagdad) amenințate cu dispariția.

Se afirmă un curent de opinii tot mai viguros (promovat în special de oamenii de știință și cultură) împotriva despăduririlor abuzive, degradării peisajelor, exploatarea irațională a bogățiilor naturale etc. și în favoarea elaborării și adoptării unei legislații adecvate ocrotirii naturii.

Preocupările vizând direct ocrotirea naturii își găsesc o expresie juridică, mai ales începând cu debutul secolului XX. Astfel, în Transilvania, în 1909, funcționarii Ministerului Agriculturii au întocmit o listă cu monumentele de interes istoric sau științifico-economic ce urmau să fie trecute sub protecția legilor, dar izbucnirea primului război mondial a zdruncinat realizarea proiectului. După război, preocupările în materie s-au multiplicat. În 1919, Sfatul Național de la Sibiu a introdus în art. 2 din Legea agrară următorul alineat: „Toate locurile care prezintă un deosebit interes științific să fie expropriate în întregime, pentru știință”.

Este considerată drept prima măsură legislativă românească pentru protecția naturii. Numai că, în urma derulării procesului de unificare legislativă, o nouă lege agrară avea să ignore aceste prevederi.

În Bucovina, prima măsură de protecție a naturii datează din 1904, când a fost redactat un anteproiect de lege ce cuprindea și lista monumentelor naturale care urmau să fie protejate din punct de vedere juridic.

Adoptarea, la 7 iulie 1930, a primei legi pentru protecția monumentelor naturii a marcat începutul unei noi etape a procesului de organizare a activității de ocrotire a mediului în România. În concepția legii, erau monumente ale naturii „toate teritoriile, vietățile și artefactele neistorice, ce merită a fi considerate pentru folosința obștească actuală și viitoare”.

Pe baza acestui act normativ s-a înființat prima Comisiune pentru ocrotirea monumentelor naturii, iar prin organisme regionale de acest gen (comisia regională pentru Ardeal în 1933, pentru Oltenia 1936, iar pentru Moldova 1938) activitatea acestor structuri a avut, prin excelență, un caracter de cercetare științifică concretizată prin publicarea a numeroase studii, note sau lucrări, care au stat la baza ocrotirii, prin lege, a valoroase obiective ca monumente

ale naturii (36 de rezervații naturale cu o suprafață totală de aproximativ 15.000 ha, 15 specii de plante și 16 specii de animale, printre care și parcul național „Retezat” în anul 1935).

Totodată, în acest context au fost elaborate o serie de norme tehnice, precum cele de aplicare a legii, cele privind marcajul traseelor turistice și respectarea toponimilor autohtone, norme vizând ocrotirea păsărilor migratoare ș.a.

§4. Perioada 1950-1989: protecția „planificată”

După cel de-al doilea război mondial, preocupările în materie s-au pus în alți termeni. Problemele generale ale conservării naturii din această perioadă s-au realizat în condițiile dezvoltării economico-sociale planificate și ale regimului politic totalitar.

Primul act normativ de acest gen îl constituie Decretul nr. 237 din octombrie 1950 privind ocrotirea naturii, însoțit de un Regulament de aplicare, aprobat prin H.C.M. nr. 518 din 1954. Ocrotirea naturii era considerată o problemă de stat. Comisia pentru ocrotirea naturii este reorganizată și plasată sub autoritatea Academiei. La nivel local, administrarea monumentelor naturii a fost încredințată primăriilor competente teritorial. În locul fostelor comisii regionale din anii 1930, au fost create subcomisii, pe lângă filialele Academiei, la Cluj (1955), Iași (1956) și pe lângă baza de cercetări științifice din Timișoara (1959). În plus, au fost înființate comisii regionale de îndrumare pentru ocrotirea naturii și conservarea genofondului, având scopul de a ține o legătură permanentă între Comisia pentru Ocrotirea Monumentelor Naturii și structurile politico-administrative regionale și a le sprijini în această privință.

Mai mult decât atât, H.C.M. nr. 518/1954 abilita instanțele administrativ-teritoriale să adopte, la propunerea Comisiei pentru Ocrotirea Monumentelor Naturii, măsuri provizorii în direcția ocrotirii faunei, florei, depozitelor fosiliere, peșterilor ș.a. aflate pe teritoriile propuse spre a dobândi calitatea de monument al naturii și să prevină executarea oricăror lucrări care ar prejudicia integritatea acestor obiective.

Reglementările juridice se diversifică, dar reflectă aceeași concepție limitată la ocrotirea naturii, mai ales în sensul conservării eșantioanelor reprezentative.

Într-o primă fază, s-a conturat astfel, un corpus juridic care a încercat ca, pornind de la o reglementare cu caracter mai general referitoare la ocrotirea naturii, să ofere reglementări specifice pentru diferiți factori naturali de mediu: protecția resurselor de apă potabilă (Decretul nr. 958/1967), gospodărirea apelor (Legea din 1972) sau creați prin activități umane (H.C.M. nr. 969/1967 privind amplasarea și proiectarea întreprinderilor industriale și a celor zootehnice, Decretul nr. 974/1965 privind inspecția sanitară de stat).

Conștientizarea la nivel planetar a gravelor probleme ecologice și desfășurarea primei Conferințe mondiale a ONU asupra mediului (iunie 1972, Stockholm), au impus și în România o nouă viziune asupra problemelor de mediu și trecerea la abordarea aspectelor vizând conservarea, protecția și ameliorarea mediului ambiant. Stockholm-ul a avut un impact decisiv din acest punct de vedere, deopotrivă în plan legislativ, instituțional și cel al doctrinei.

Sub raport legislativ, în anul 1973 s-a adoptat Legea privind protecția mediului înconjurător (nr. 9 din 20 iunie 1973) ca o reglementare cadru, atotcuprinzătoare, care a consacrat, pe de o parte, regimul juridic general al ocrotirii mediului, inclusiv crearea unui cadru instituțional adecvat, iar, pe de alta, a stabilit o serie de reguli aplicabile principalilor factori naturali (aer, ape, păduri și alte forme de vegetație) sau creați prin activități umane (așezări omenești).

Pe această bază juridică generală, ulterior s-au adoptat, în vederea dezvoltării și particularizării reglementărilor de principiu, o serie de acte normative vizând protecția unor factori de mediu, precum: apa (Legea apelor nr. 8/1974, Legea privind gospodărirea rațională, protecția și asigurarea calității apelor nr. 5/1989), solul (Legea privind fondul funciar nr. 5/1974 și cea privind sistematizarea teritoriului și localităților urbane și rurale nr. 5/1974), pădurile (Legea privind conservarea, protejarea și dezvoltarea pădurilor, exploatarea lor rațională, economică și menținerea echilibrului ecologic nr. 2/1987) etc.

De asemenea, au fost instituite o serie de reglementări specifice referitoare la unele substanțe și produse chimice sau alte produse care, prin natura lor, pot afecta negativ mediul, domeniul nuclear, regimul materialelor explozibile în economie, regimul substanțelor și produselor toxice etc.

Ca o expresie a dominației strategiei dezvoltării planificate, au fost elaborate și investite cu putere de lege o serie de programe privind gestiunea unor importanți factori de mediu, precum: „Programul național de perspectivă pentru amenajarea bazinelor hidrografice” (Legea nr. 1/1976), „Programul național pentru conservarea și dezvoltarea fondului forestier în perioada 1976-2010” (Legea nr. 2/1976) etc.

Totodată, prin legile anuale ale „Planului național unic de dezvoltare economico-socială” s-au stipulat o serie de indicatori economici referitori la calitatea mediului, eliminarea pagubelor aduse economiei prin poluarea și degradarea naturii, precum și recuperarea pe scară largă a substanțelor reziduale, utilizabile în domeniul economic.

Sub raport instituțional, în 1974 s-a creat Consiliul Național pentru Protecția Mediului Înconjurător, ca organ central al administrației de stat, cu filiale teritoriale departamentale.

Pe de altă parte, eficiența cadrului legislativ-instituțional a fost diminuată de atitudinea și concepția generală a sistemului politico-economic.

Caracterul prea general, prin excelență declarativ, al acestor măsuri, absența unor măsuri adecvate de implementare (de natură diversă: economică, politică, instituțional-administrativă ș.a.) conjugate cu politica consecventă de dezvoltare deformată (caracterizată printr-un ritm înalt al creșterii economice și orientarea către ramuri mari consumatoare de resurse naturale și deosebit de poluante) au făcut ca eficiența lor în plan practic să fie deosebit de scăzută.

Dispozițiile legale, de principiu, consacrate în domeniul mediului nu și-au găsit o reflectare și dezvoltare corespunzătoare în celelalte ramuri ale dreptului (civil, economic, financiar, penal, administrativ etc.) ceea ce a alterat și mai mult efectele lor sociale generale.

Toate aceste aspecte au fost amplificate și actualizate prin faptul că, mai ales în ultimele decenii, regimul totalitar a interzis orice fel de transparență în ceea ce privește starea generală a calității mediului, gradul de poluare, factorii poluanți și impactul lor asupra nivelului de viață al populației.

Chiar dacă, din punct de vedere formal, al prescripțiilor și conținutului lor, reglementările tehnice (standarde, norme de calitate, stasuri etc.) corespundeau standardelor internaționale în materie, acestea nu erau aplicate, în mare parte rămânând la stadiul simplu de declarații de intenții.

Semnificativ este, în acest sens, faptul că, deși unele reglementări prevedeau posibilitatea ca, în cazul unor poluări grave, să se dispună, ca sancțiune administrativă, încetarea totală sau parțială a activității unităților economice culpabile, această măsură nu a fost aplicată niciodată. De altfel, una dintre marile deficiențe ale legislației ecologice din această perioadă a constituit-o slaba preocupare vizând aplicarea sa, inclusiv în privința utilizării mijloacelor

juridice (ca, de pildă, a sancțiunilor contravenționale sau penale care, deși stipulate în diverse acte normative pertinente, au fost arareori aplicate).

Preeminența absolută a factorului economic a condus la neglijarea (aproape totală) a dimensiunii ecologice a dezvoltării, în ciuda declarațiilor oficiale.

§5. Tranziția legislativă și implicațiile ei

Transformările social-politice și economice care s-au declanșat în România după Revoluția din decembrie 1989, amplul proces de trecere de la o economie planificată, hipercentralizată, la una de piață, de la dominația și primatul absolut al proprietății de stat la proprietatea privată, au imprimat noi dimensiuni modului de abordare și soluționare a problematicii protecției, conservării și dezvoltării mediului.

Măsurile legislative adoptate imediat după Revoluția din Decembrie cu caracter corectiv și conjunctural au declanșat procesul de tranziție legislativă și prima etapă a acestuia.

Astfel, prin forța noilor realități, o serie de prevederi din legea-cadru privind protecția mediului (nr. 9/1973) și legile sectoriale au devenit caduce prin dispariția instituțiilor, și în general, prin schimbarea radicală a contextului socio-politic și economic.

Ca atare, o serie de programe și de acte normative au fost abrogate expres, mai ales ca „act revoluționar” și mai puțin ca necesitate juridică: este cazul Legii nr. 1/1976 pentru adoptarea „Programului național de perspectivă pentru amenajarea bazinelor hidrografice” și Legii nr. 2/1976 pentru aprobarea „Programului național pentru conservarea și dezvoltarea fondului forestier în perioada 1976-2010”.

De asemenea, sub același impuls, s-au abrogat în mod evident neinspirat prevederi legale precum cea a art. 8 din Legea nr. 2/1987 privind conservarea, protejarea și dezvoltarea pădurilor, exploatarea lor rațională, economică și menținerea echilibrului ecologic, prin care se interziceau, pe o perioadă de 10 ani, tăierile de produse principale, în 27 din cele 41 de județe ale țării.

Constituția din 8 decembrie 1991 a consacrat obligația statului de a asigura „refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic”, stabilind astfel concepția generală conform căreia protecția mediului constituie o responsabilitate publică, a statului.

Procesul de legiferare a noii concepții s-a dovedit deosebit de anevoios și contradictoriu. Pentru început, adoptarea noilor reglementări legale s-a făcut din dorința și la presiunea satisfacerii unor cerințe internaționale și, drept consecință, acestea au avut un inevitabil caracter sectorial. Astfel, au fost ratificate o serie de convenții internaționale, mai ales în domeniul protecției naturii care, potrivit legii fundamentale, fac parte din dreptul intern.

Așa, de exemplu, în urma aderării României la Convenția UNESCO din 16 noiembrie 1972 privind patrimoniul cultural și natural (prin Decretul nr. 187/1990) și la Convenția de la Ramsar din 2 februarie 1971 privind zonele umede de importanță internațională, în special ca habitat al păsărilor acvatice și înscrierii Deltei Dunării ca obiectiv al acestor tratate internaționale, s-a adoptat Legea nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”.

În același timp, pentru „deturnarea” semnificațiilor unei legi vechi în sensul noilor realități ale tranziției, printr-o serie de hotărâri de guvern s-au stabilit regulile speciale privind importul și exportul deșeurilor, regimul contravențiilor în sectoare precum apele, protecția mediului propriu-zisă, măsuri stimulative etc.

Aceste măsuri sectoriale, incomplete și cu caracter paliativ, și-au dovedit rapid insuficiența și au relevat necesitatea unor schimbări radicale, aferente unei etape temporare, de așteptare și pregătire a unei noi orientări fundamentale. Astfel, deși nu a existat o opțiune fermă în acest sens, prin Legea nr. 137/1995¹ s-a adoptat un act normativ cadru în materie care a consacrat noile principii ale acțiunii privind protecția mediului, de sorginte occidentală și stabilirea bazei juridice a viitoarelor reglementări sectoriale.

O asemenea strategie a fost sugerată și de Consiliul Europei prin elaborarea, cu concursul unor experți occidentali și din țările estice, aflate în tranziție, a unei legi-cadru model privind protecția mediului (1991).

Mult mai rapide au fost evoluțiile în materia instituțiilor mediului unde s-a optat pentru o structură tripartită – ape, păduri și protecția mediului – menținută indiferent de denumirea utilizată, până în ianuarie 2001, când domeniul pădurilor a fost trecut la Ministerul Agriculturii, situație menținută ulterior.

Trecerea de la dominația absolută a proprietății publice (de stat), la cea a proprietății private, în special în domeniul funciar, dar și în alte sectoare ale economiei a implicat și stabilirea unui nou tip de raporturi între proprietate și protecția mediului. În acest sens, Constituția din 8 decembrie 1991 a stabilit că: „Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului” [art. 41 alin. (6)].

După o gestație parlamentară de 4 ani, la 30 decembrie 1995 a intrat în vigoare Legea protecției mediului nr. 137/1995, concepută ca o reglementare-cadru în materie, în temeiul și dezvoltarea căreia se prevedea expres adoptarea a 17 legi speciale.

Având ca reper fundamental Legea-model privind protecția mediului elaborată sub egida Consiliului Europei (1991) această lege-cadru a marcat încheierea primei faze a tranziției, caracterizată prin abandonarea vechii concepții planificant-totalitar și afirmarea celei de tip occidental în materie de protecția mediului. Alături de stipularea „principiilor și elementelor strategice” care să stea la baza reglementărilor juridice privind mediul și celelalte probleme „orizontale”, Legea nr. 137/1995 a stabilit regulile fundamentale ale reglementărilor orizontale (regimul substanțelor și deșeurilor periculoase, precum și a altor deșeuri, regimul îngrășămintelor chimice și al pesticidelor, protecția împotriva radiațiilor ionizante, protecția resurselor naturale și conservarea biodiversității, protecția apelor, a atmosferei, solului și subsolului și a ecosistemelor terestre ș.a.).

Astfel, au fost adoptate noi reglementări în domeniul silvic (Legea nr. 26/1996²), gestiunii și protecției apelor (Legea nr. 107/1996³), regimul activităților nucleare (Legea nr. 111/1996⁴), regimul ariilor naturale protejate, conservării habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (O.U.G. nr. 236/2000⁵), protecția atmosferei (O.U.G. nr. 243/2000⁶), regimul deșeurilor (O.U.G. nr. 78/2000⁷) ș.a.

¹ Publicată în M.Of. nr. 27 din 6 februarie 1996, republicată în M.Of. nr. 70 din 17 februarie 2000, în prezent abrogată prin O.U.G. nr. 195/2005.

² M.Of. nr. 93 din 8 mai 1996, în prezent abrogată prin Legea nr. 46/2008.

³ M.Of. nr. 244 din 8 octombrie 1996.

⁴ M.Of. nr. 552 din 27 iunie 2006.

⁵ M.Of. nr. 625 din 4 decembrie 2000, în prezent abrogată prin O.U.G. nr. 57/2007.

⁶ M.Of. nr. 633 din 6 decembrie 2000, în prezent abrogată prin Legea nr. 104/2011.

⁷ M.Of. nr. 283 din 22 iunie 2000, în prezent abrogată prin Legea nr. 211/2011.

Noua legislație consacră concepția continentală conform căreia protecția mediului constituie „un obiectiv de interes public major” și face parte din strategia generală de dezvoltare durabilă.

Drept principii au fost stipulate: principiul precauției în luarea deciziei, principiul prevenirii riscurilor ecologice și a producerii daunelor, principiul conservării biodiversității și a ecosistemelor cadrului biogeografic natural, principiul poluatorul plătește, utilizarea durabilă.

Ca element strategic de bază a fost prevăzută și introducerea pârgurilor economice stimulative sau coercitive, acționându-se în acest sens mai ales prin constituirea unui fond special de mediu.

Completând lacunele Constituției din 8 decembrie 1991, care se mărginise la a stabili obligația statului de a asigura refacerea și ocrotirea mediului, ceea ce, pe cale de interpretare, ar putea conduce la existența unui drept corelativ al cetățenilor de a solicita acest lucru, Legea-cadru nr. 137/1995 a recunoscut expres: „tuturor persoanelor dreptul la un mediu sănătos” (art. 5).

Ca drepturi-garanție au fost stipulate: a) accesul la informațiile privind calitatea mediului; b) dreptul de a se asocia în organizații de apărare a calității mediului; c) dreptul la consultare în vederea luării deciziilor privind dezvoltarea politicilor, legislației și a normelor de mediu, eliberarea autorizațiilor de mediu, inclusiv pentru planurile de amenajare a teritoriului și de urbanism; d) dreptul de se adresa, direct sau prin intermediul unor asociații, autorităților administrative sau judecătorești în vederea prevenirii sau în cazul producerii unui prejudiciu direct sau indirect; e) dreptul la despăgubire pentru prejudiciu suferit.

În mod corelativ dreptului tuturor persoanelor la un mediu sănătos a fost consacrată obligația tuturor persoanelor fizice și a persoanelor juridice de a proteja mediul.

Este introdusă procedura autorizării administrative a activităților economice și sociale cu impact asupra mediului, cu studiul de impact bazat pe „lista pozitivă”.

O reglementare specială a cunoscut răspunderea pentru prejudiciu ecologic. Abandonând sistemul clasic prevăzut de Codul civil, Legea-cadru nr. 137/1995 a consacrat un regim special în materie bazat pe două reguli: caracter obiectiv, independent de culpă și răspunderea solidară în cazul pluralității autorilor. De asemenea, în completarea semnificațiilor acestora se instituie obligativitatea asigurării pentru daune ecologice în cazul activităților generatoare de risc major.

Sub raport procedural, organizațiilor neguvernamentale li s-a recunoscut dreptul la acțiune în justiție în vederea conservării mediului, indiferent cine a suferit prejudiciul.

Cele două procese ale integrării în NATO și UE nu au fost paralele sau contigue, ci, dimpotrivă, s-au suprapus și întrepătruns, conferind o serie de particularități evoluției reglementărilor juridice în materie.

Dreptul român al mediului s-a constituit pentru o primă etapă într-o sumă de reglementări diverse, nedeplin corelate, incomplete în anumite privințe, care nu prezentau încă o dispunere sistematică. Principiile generale nu și-au găsit pe de-a-ntregul semnificațiile în planul reglementărilor specifice, secundare.

Din punct de vedere cantitativ cifra a crescut în permanență, la momentul declanșării procesului de aderare la UE fiind vorba de circa 250 de texte normative, din care 170 de drept intern (20 de legi, 30 de ordonanțe guvernamentale, 50 de hotărâri de Guvern și peste 70 de ordine ministeriale) și de 80 de tratate internaționale (din care 56 convenții multilaterale și 24 acorduri bilaterale).

Această statistică degaja câteva concluzii importante.

Se constată, mai întâi, că principala autoritate de reglementare în domeniul protecției mediului era puterea executivă (fie pe calea delegării puterii legislative și emiterea de ordonanțe, fie prin elaborarea de norme de aplicare a legii – prin hotărâri și ordine ministeriale), intervenția directă a Parlamentului rămânând secundară. Explicația rezidă în faptul că, pe de o parte, procedura de adoptare a legii este prea lentă în raport cu stringența reglementării în domeniul ecologic, iar pe de alta, în caracterul accentuat tehnic al legislației de mediu, care presupune o elaborare atentă cu participarea masivă a specialiștilor. De altfel, „tehnicitatea” legilor privind mediul a făcut ca cel mai mult să dureze în cazul legiferării faza de pregătire a proiectului până la sesizarea Parlamentului și apoi până la înscriserea pe ordinea de zi și dezbateră sa.

În al doilea rând, se remarcă rolul important pe care îl juca reglementarea internațională, atât prin numărul consistent al actelor interstatuale adoptate de România, cât și prin aceea că, potrivit Constituției, tratatele ratificate conform legii fac parte din dreptul intern.

Aceste dimensiuni și-au pus desigur amprenta asupra dezvoltărilor viitoare.

Finalizarea tranziției – desfășurată într-un ritm deosebit de lent și dezordonat – a presupus, în primul rând, desăvârșirea procesului de privatizare și relansarea economică în noile date strategice. Astfel, privatizarea unităților economice de stat, supradimensionate și puternic poluante, a impus elaborarea și aplicarea unei legislații specifice, menită să asigure, în principal, două obiective: efectuarea unui bilanț de mediu și stabilirea impactului asupra mediului și respectiv stipularea obligațiilor ce revin în acest domeniu noului proprietar. Experiența a arătat că insuficiența mijloacelor economico-financiare a făcut ca poluarea trecută să fie ignorată, iar pentru a nu se transforma într-o frână suplimentară a privatizării, obligațiile de mediu au fost adesea neglijate.

Depășirea acestei etape istorice a însemnat apoi realizarea unei compatibilități cat mai depline între reglementările (restrictive) privind protecția mediului și dreptul de proprietate, mai ales cea privată.

Datorită tradițiilor istorice și realităților social-economice s-a promovat concepția/strategia considerării protecției mediului ca o responsabilitate în primul rând publică și, în consecință, a preeminenței metodei de a reglementa juridic mijloacele de atingere a acestui obiectiv.

Totuși, legislația a trebuit să asimileze treptat și să exprime corespunzător mecanisme economice de protejare a mediului, scop în care:

- s-a impus stabilirea sistemului de exprimare a cerințelor și aplicare a semnificațiilor principiului poluatorul plătește;
- generalizarea, în acest context, a instrumentelor economico-fiscale de protejare a mediului, într-o concepție integrată.

§6. Dezvoltarea dreptului mediului în perspectiva aderării României la Uniunea Europeană

În urma revizuirii Constituției din 8 decembrie 1991 prin Legea nr. 429/2003, s-a realizat, printre altele, constituționalizarea dreptului la mediu, recunoscându-se „dreptul oricărei persoane la un mediu sănătos și echilibrat ecologic” [art. 35 alin. (1)] și, în mod corelativ, „îndatorirea persoanelor fizice și juridice de a proteja și ameliora mediul. Totodată s-a stipulat că „Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului...” [art. 44 alin. (7)].

În același timp, aproximarea legislației naționale cu *acquis*-ul comunitar de mediu în procesul de preaderare a României la UE a contribuit la o reformă masivă a dreptului național al mediului.

Pentru țara noastră, aproximarea legislației reprezintă o obligație asumată prin Acordul european instituind o asociere între România, pe de o parte, Comunitățile Europene și statele membre, pe de altă parte, capitolul III din Titlul V al documentului fiind consacrat exclusiv acestui obiectiv¹. Potrivit art. 70 din Acord, aproximarea legislației va urmări, printre altele, reglementările din domeniul nuclear, transport și mediu.

Documentul de poziție privind capitolul 22 – Protecția mediului a fost aprobat de către Guvernul României la 18 octombrie 2001, iar negocierile asupra sa s-au deschis în cadrul Conferinței de aderare România-Uniunea Europeană de la Bruxelles din 21 martie 2002. Poziția comună solicită României asigurarea conformării cu prevederile Acordului european de asociere din 1993 și a Parteneriatului de aderare, informații suplimentare cu privire la aplicarea *acquis*-ului în materie și revizuirea anumitor perioade de tranziție (în ceea ce privește durata acestora).

Din punctul de vedere al strategiei de preaderare România a acceptat integral *acquis*-ul comunitar privind capitolul 22 – Protecția mediului, în vigoare la 30 iunie 2003 și s-a angajat să implementeze prevederile acestuia până la data aderării (probabil 1 ianuarie 2007) cu excepția a 11 acte normative comunitare vizând următoarele sectoare: calitatea aerului și schimbările climatice, managementul deșeurilor, calitatea apei, precum și controlul poluării industriale și managementul riscului, pentru care s-au solicitat perioade de tranziție cuprinse între 3 și 15 ani.

Consultările generale privind continuarea negocierilor de aderare și cele informale ulterioare au relevat aspectele de etapă ale problemei: modul de transpunere, pregătirea planurilor de implementare pentru directivele pentru care s-a solicitat perioadă de tranziție, precum și definitivarea documentului de poziții complementar ș.a.

Analiza derulării și a rezultatelor de până acum ale procesului de aproximare a legislației naționale cu *acquis*-ul comunitar de mediu permite câteva concluzii relevante.

Prima este aceea a existenței unui „decalaj”, din ce în ce mai evident, între ritmul și rata transunerii și, respectiv, gradul de pregătire și realizare a implementării (în privința asigurării resurselor umane, financiare, logistice, administrative). Astfel, în ultima perioadă procesul de receptare a dreptului comunitar al mediului s-a accelerat, în 2001 adoptându-se 30 de acte normative interne în acest sens, iar în 2002 59, ajungându-se la o rată generală de aproximare în domeniu ce se apropie de sfârșit (dar totuși în întârziere în raport cu celelalte state candidate).

Dimpotrivă, pregătirea și trecerea la implementare (faza a doua a aproximării) rămân în întârziere nu sub aspect formal (planurile de implementare fiind întocmite), ci în privința conținutului, al efectivității lor prin măsuri financiare, materiale. Costul financiar al aproximării (implementării) este deosebit de ridicat (zeci de miliarde de dolari!) și greu de suportat pentru o economie în tranziție, ceea ce implică termene mai lungi (până la 10-15 ani) de aplicare efectivă.

¹ Ratificat prin Legea nr. 20/1993. Asupra problemei, în general, a se vedea și A. Popescu, Armonizarea legislației naționale cu reglementările comunitare, România și viitorul Europei, Ed. Monitorul Oficial, București, 2001, p. 133-153.

Referitor la modalitățile de transpunere, se remarcă faptul că, din motive de celeritate, s-a recurs adesea la calea adoptării de ordonanțe sau ordonanțe de urgență ale Guvernului pentru stabilirea cadrului juridic de bază („de principiu”) necesar receptării reglementărilor juridice comunitare în ordinea juridică internă, urmate de acte normativ subsecvente: hotărâri guvernamentale, ordine ministeriale ș.a. de aplicare concretă și cu un caracter preponderent procedural-tehnic (proceduri, manuale ș.a.).

Dincolo de varianta tip: lege (ordonanță) – acte normative de organizare a executării, corectă în raport cu sistemul de drept intern și în consens cu cerințele comunitare în domeniu, există și unele excepții care pot și vor crea probleme de ordin juridico-procedural deopotrivă în plan național și cel al Uniunii Europene. Ele se referă la faptul că în unele cazuri cerințele directivelor europene au fost preluate direct prin acte normative subsecvente, respectiv hotărâri guvernamentale și/sau ordine ministeriale. Această practică este contrară principiului constituțional, conform căruia asemenea documente nu pot decât să „organizeze aplicarea legii” și nicidecum să stabilească norme de reglementare primară. În consecință, fiind lipsite de bază legislativă, reglementările respective nu ființează juridic, ceea ce echivalează cu o absență a aproximării în sectorul (problemă) respectiv.

O altă practică negativă constă în faptul că reglementările comunitare sunt reluate și receptate automat și integral fără a se ține seama de existența unor reglementări naționale în materie, poate uneori mai complete și mai adecvate atingerii scopului prevăzut în legislația comunitară. Acestea sunt înlăturate în bloc și înlocuite fără nicio evaluare corespunzătoare a raportului dintre ele, cu reglementări similare celor existente în plan comunitar.

Pe această cale se distorsionează grav principiul subsidiarității, care nu este însă considerat obligatoriu în perioada de aderare, deși face parte din *acquis*-ul comunitar general.

În acest context al preocupărilor de preluare a *acquis*-ului comunitar de mediu în procesul de pregătire a aderării la UE se înscrie și adoptarea unei noi reglementări-cadru în materie, cea de-a treia, prin O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului¹.

Deși adoptată după încheierea, în linii generale, a aproximării legislației naționale cu dreptul comunitar al mediului, O.U.G. nr. 195/2005 [în al cărei preambul se arată, printre altele, că a fost adoptată, având „în vedere necesitatea îndeplinirii angajamentelor asumate de țara noastră în procesul de integrare europeană (...) în baza căreia să poată fi adoptată legislația subsecventă în domeniul protecției mediului (...). Ținând cont de necesitatea creării cadrului unitar prin care se statuează principiile care guvernează întreaga activitate de protecție a mediului”, aprecieri evident grandilocvente și eronate] a reprezentat mai degrabă un manifest politic de subliniere a dorinței de aderare la UE și mai puțin un inspirat și binevenit nou act normativ.

De altfel, în ceea ce privește conținutul său, O.U.G. nr. 195/2005 constituie, în mare parte, un regres în raport cu Legea-cadru anterioară nr. 137/1995 (ca, de exemplu, în privința principiilor, regimului răspunderii civile pentru prejudiciu ecologic ș.a.) ceea ce nu înseamnă că aceasta era perfectă și nu presupunea modificări substanțiale.

Printre puținele sale merite rămâne acela de a fi preluat unele elemente *tale quale*, chiar dacă mai puțin adecvate, din reglementările existente la nivelul UE. Așa, de exemplu, ca

¹ M.Of. nr. 1196 din 30 decembrie 2005. Ordonanța a fost aprobată cu modificări prin Legea nr. 265/2006 (M.Of. nr. 586 din 6 iulie 2006). Pentru o prezentare generală a actului normativ, a se vedea M. Dușu, Noua reglementare-cadru română privind protecția mediului, în R.R.D.M. nr. 1/2006, p. 5-12.

principii fundamentale sunt preluate, cu unele stângăcii, cele existente în documentele comunitare, chiar dacă aici sunt, mai degrabă, reguli politice, decât juridice, respectiv: principiul integrării cerințelor de mediu în celelalte politici sectoriale, principiul acțiunii preventive, principiul reținerii poluanților la sursă („uitând” mențiunea comunitară „cu prioritate...”).

În sfârșit, în această perioadă a fost adoptat un număr impresionant de acte normative¹.

§7. Doctrina

Deși a reacționat, prin analize și comentarii, încă de la adoptarea primei legi privind protecția mediului (nr. 9/1973), doctrina românească a admis cu greu, înainte de decembrie 1989, existența dreptului mediului ca o nouă ramură de drept și inedită disciplină științifică.

Astfel, o serie de articole s-au referit la rezultatele Conferinței ONU privind mediul uman de la Stockholm (iunie 1972) și le-au analizat semnificațiile juridice, fără a merge însă mai departe sub raport conceptual².

Dreptul era considerat mai ales ca un instrument printre altele de protecție a mediului.

Caracteristic perioadei este faptul perceperii existenței unui fascicol de norme juridice privind protecția mediului și încercării de a le plasa în cadrul ramurilor tradiționale de drept. Astfel, într-o opinie s-a arătat că acestea ar avea o legătură mai strânsă cu dreptul funciar, prin faptul că obiectul reglementării cuprinde în mare parte obligații de „a face” și „a nu face”, precum și din punctul de vedere al metodei de reglementare, normele având în general un caracter imperativ. Legislația mediului ar avea ca obiect „raporturile privind protecția mediului și folosirea resurselor naturale”³.

Normele juridice privind protecția naturii erau considerate că conțin elemente heterogene, aparținând mai multor ramuri de drept, formând în ansamblul său, „caracterul unui drept interdisciplinar” care se înrudește mai mult cu ramura dreptului funciar⁴.

Expresia de „drept al mediului înconjurător”, „ca manifestare destul de recentă a tendinței generale de diversificare a disciplinelor științifice” a fost folosită pentru prima dată în România, în cadrul unor studii publicate în 1977; tot atunci s-au relevat și unele mijloace

¹ În prezent, după unele estimări, în România sunt în vigoare circa 1.000 de acte normative (aproximativ 225 legi și decrete, peste 375 acte ale guvernului – ordonanțe, ordonanțe de urgență, hotărâri – și peste 370 de ordine și reglementări departamentale: dintre acestea, mai bine de 750 au fost adoptate după 2001.

² D. Popescu, Probleme juridice privind protecția mediului uman și combaterea poluării, în R.R.D. nr. 7/1972, p. 36-47; A. Dumitriu, D. Popescu, Considerații juridice asupra mediului înconjurător în lumina Conferinței de la Stockholm și a documentelor adoptate, în S.C.J. nr. 1/1973, p. 19-29; D. Popescu, Evoluția și diversificarea cooperării internaționale pentru protejarea mediului înconjurător, în Revista Română de Studii Internaționale nr. 4/1973; D. Popescu, Prevenirea, limitarea și refacerea daunelor cauzate mediului în raporturile dintre state, în S.C.J. nr. 4/1976, p. 357-371; D. Popescu, Protecția juridică a calității apelor în legislația unor țări socialiste, în S.C.J. nr. 4/1978, p. 363-377.

³ E. Lupan, Dreptul în slujba protecției mediului înconjurător, în S.U.U.B., Jurisprudența, 1974, p. 51 și urm.

⁴ S. Brădeanu, Aspects juridiques de la législation concernant la protection de l'environnement dans le droit de la République Socialiste Roumanie, în Revue Roumanie Sciences Sociales nr. 2/1973, p. 219-234. Ideea a fost preluată și susținută și de L. Stăngu, Considerații asupra ocrotirii mediului înconjurător și a reglementărilor din acest domeniu, în S.C.J. nr. 3/1977, p. 209-223.

juridice de promovare a protecției mediului, precum: interdicțiile și restricțiile, mijloacele de control, sancțiunile, mijloacele preventive și cele stimulative¹.

Dar toate aceste lucrări au rămas în stadiul de „tentativă”, în sensul că, deși se recunoaște existența unei legislații în domeniu, cu caracter de „drept pluridisciplinar”, care conține elemente eterogene, nu s-a afirmat existența unei ramuri de drept pe deplin autonome și nu s-a demonstrat, din această perspectivă, existența și particularitățile sale.

O primă încercare prin care s-a formulat un răspuns clar la această problemă în sensul conturării unei noi ramuri de drept, cu caracter autonom, pe baza existenței unui obiect propriu de reglementare, principii specifice, metode și norme particulare datează din 1989².

După 1990 doctrina a cunoscut o adevărată dezvoltare „explozivă” la nivelul manualelor universitare, prin care s-au oferit expuneri sistematice ale reglementărilor legale în materie. De asemenea, s-au înmulțit studiile și articolele de specialitate și au fost publicate semnificative monografii și tratate universitare³.

Într-adevăr, introducerea dreptului mediului ca disciplină obligatorie în programa de studii a facultăților de drept și multiplicarea cercetărilor în materie au stimulat dezvoltarea acestuia și consacrarea sa definitivă ca ramură a sistemului juridic. Totodată, școala românească de drept al mediului (creată în spirit francofon) și-a creat structuri proprii de organizare și exprimare (din 2003 funcționând *Asociația Română de Drept al Mediului*, care editează *Revista Română de Dreptul Mediului*) și s-a conectat la organisme profesionale continentale și internaționale.

§8. Concluzii

Dreptul român al mediului are propria sa istorie, care a cunoscut mai multe etape și a cărui dezvoltare a fost înrăuită deopotrivă de evoluțiile reglementărilor interne și, după 1972, în mod masiv de cele ale dreptului internațional.

Astfel, în vechiul drept românesc, încă din secolul XIV întâlnim reguli privind natura, care urmăreau însă mai ales protecția factorilor de mediu (pădurea, vânat ș.a.) din perspectiva utilității directe a acestora. La sfârșitul secolului XIX și începutul secolului XX s-au prefigurat primele preocupări care vizau direct conservarea naturii, care au culminat cu adoptarea, la 7 iulie 1930, a primei legi pentru protecția monumentelor naturii și înființarea unor organisme (comisii) regionale de profil. După cel de-al doilea război mondial, în perioada comunistă,

¹ Y. *Eminescu*, *Le droit de l'environnement et le droit du développement*, colocviu, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Mexico, 1977, p. 381-393; Y. *Eminescu*, *Limitele acțiunii posibile a dreptului în domeniul protecției mediului înconjurător*, în S.C.J. nr. 4/1976, p. 349-357.

² M. *Dușu*, *Despre necesitatea, conceptul și trăsăturile definitorii ale dreptului ecologic*, în R.R.D. nr. 5/1989; M. *Dușu*, *Dreptul mediului*, Ed. Gamian, București, 1992; M. *Dușu*, *Dreptul mediului*, Ed. Economică, București, 1996.

³ Dintre ultimele lucrări remarcăm: M. *Dușu*, *Dreptul mediului, abordarea integrată*, tratat, vol. I, II, Ed. Economică, București, 2003; M. *Dușu*, *Dicționar de drept al mediului*, Ed. Economică, București, 1998; M. *Dușu*, *Dreptul internațional al mediului*, Ed. Economică, București, 2004; M. *Dușu*, *Principii și instituții fundamentale de drept comunitar al mediului*, Ed. Economica, București, 2005; E. *Lupan (coord.)*, M.Șt. *Minea*, A. *Marga*, *Dreptul mediului, Tratat elementar*, Ed. Lumina Lex, București, vol. I, 1996, vol. II, 1997; D. *Marinescu*, *Dreptul mediului înconjurător, Tratat*, Ed. All Beck, București, 2004; M. *Dușu*, *Dreptul internațional al mediului*, Ed. Economică, București, 2004.

preocupările în materie s-au derulat în condițiile economiei hipercentralizate și ale regimului politic totalitar.

Cele trei conferințe mondiale privind problemele ecologice desfășurate sub egida ONU, de la Stockholm (iunie 1972), Rio de Janeiro (iunie 1992) și Johannesburg (septembrie 2002) au influențat, alături de alte fenomene internaționale, precum, în prezent, integrarea euro-atlantică, dezvoltarea reglementărilor juridice naționale în materie de mediu.

Așa, de pildă, sub impactul hotărârilor primei conferințe, și în România s-a adoptat prima Lege-cadru privind protecția mediului (nr. 9/1973) și s-au înființat primele instituții ale mediului (Consiliul Național pentru Protecția Mediului, 1974, și consiliile județene).

Pregătirea și desfășurarea Reuniunii de la Rio s-au suprapus în țările Europei centrale și de est, inclusiv în România, cu declanșarea tranziției spre economia de piață și revenirea la sistemul politic democratic.

Ca atare, și dezvoltarea legislației de mediu, în spiritul documentelor de la Rio, a fost puternic marcată de aceste două obiective fundamentale ale epocii istorice. În timp ce primul s-a realizat relativ rapid, prin organizarea de alegeri libere, instaurarea sistemului politic pluralist și adoptarea Constituției din 8 decembrie 1991, cel de-al doilea se dovedește un proces relativ îndelungat și deosebit de complex.

În acest context și dezvoltarea reglementărilor juridice privind mediul post-Rio a cunoscut două perioade distincte. Prima, care se întinde până la sfârșitul anului 1995, odată cu adoptarea noii Legi-cadru privind protecția mediului (nr. 137, intrată în vigoare la 30 decembrie 1995) și semnarea Acordului de asociere cu Uniunea Europeană (1995) a urmărit, în principal, înlăturarea vechilor reglementări care constituiau o frână în promovarea noii perspective de dezvoltare socio-economică și politică și adoptarea unui minimum de reglementări legale care să asigure un minimum de protecție a mediului. Totodată, desființate *de facto* spre sfârșitul anilor '80 ai secolului trecut instituțiile mediului (minister specializat la nivel central și agenții teritoriale, ca servicii descentralizate) au fost reînființate, într-o formulă organizatorică stabilă, dobândind pentru prima dată statut de organe administrative specializate. Punctul de vârf al acestei perioade l-a constituit adoptarea noii legi-cadru privind protecția mediului (nr. 137/1995) care a stabilit un cadru juridic general modern, de inspirație europeană și în lumina noilor concepte și tendințe afirmate la Rio. Spiritul conferinței și al documentelor sale s-a reflectat mai ales în Strategia și Planul național de acțiune privind protecția mediului adoptate în 1995 și actualizate periodic, constituind o veritabilă Agenda 21 națională.

Totodată, această perioadă s-a caracterizat prin ratificarea de către România a unor importante texte internaționale, sporirea preocupărilor în direcția cooperării regionale în materie [exprimată, printre altele, prin semnarea la București la 22 aprilie 1991 a Convenției privind protecția Mării Negre împotriva poluării sau adoptarea, la Sofia (1994), a Convenției privind utilizarea durabilă și protecția fluviului Dunărea împotriva poluării] și a celei bilaterale [prin semnarea unor tratate generale privind protecția mediului, precum cel cu Bulgaria (1992) sau a unor convenții sectoriale, mai ales în domeniul apelor, precum cel cu Ucraina (1999) și Ungaria]. În virtutea principiului constituțional conform căruia tratatele internaționale ratificate conform legii fac parte din dreptul intern, în unele cazuri, în absența unor reglementări naționale pertinente se aplică exclusiv reglementarea internațională (ca, de exemplu, în domeniul răspunderii civile pentru pagube nucleare, unde, după abrogarea vechii reglementări – Legea nr. 61/1974 – neadoptându-se alta nouă, se aplică numai prevederile Convenției de la Viena din 1963, ratificată prin Legea nr. 106/1991).

Principalul rezultat al acestei prime etape a tranziției legislative l-a constituit punerea bazelor noului drept român la mediului, modern și european.

Cea de-a doua etapă, în plină desfășurare și care se va întinde probabil de-a lungul deceniului în curs, are două obiective principale: pe de o parte, continuarea și după aderare a procesului de armonizare legislativă și de îndeplinire a obiectivelor perioadelor de tranziție negociate și stabilite în privința anumitor sectoare, iar pe de altă adoptarea cerințelor acestora la realitățile românești, în direcția consolidării aplicării dreptului mediului.

Desigur, și acum se disting mai multe faze, în funcție de conjunctura socio-politică și economică generală, ritmul de legiferare și cerințele intrinseci ale subsistemului juridic ecologist. Astfel, acest din urmă factor a impus în condițiile stabilite de chiar legea-cadru în materie, adoptarea unor reglementări sectoriale privind protecția elementelor mediului: apă, aer, sol, subsol, ecosisteme terestre etc.

Aproximarea legislativă are un impact mai ales în privința concepției și modului de abordare a protecției juridice a mediului. Pentru început a fost vorba de asimilarea *acquis*-ului comunitar în materie, suficientă însă pentru orientarea definitivă și completă a dezvoltării dreptului român al mediului în sens occidental. Aceasta a presupus, deopotrivă, corectarea legislației existente din perspectiva normelor comunitare, completarea sa din același motiv și adoptarea unor reglementări noi pentru a acoperi golul existent din aceeași perspectivă.

De remarcat faptul că toate reglementările legale adoptate post-1996 sunt elaborate și urmăresc cu precădere, chiar excesiv, transpunerea regulamentelor și directivelor comunitare în domeniu, fiind astfel, prin excelență, un proces de europenizare.

Influența Conferinței de la Rio și a celorlalte reuniuni mondiale care i-au urmat este evidentă: extinderea protecției juridice practic asupra tuturor factorilor de mediu, afirmarea abordării integrate, uniformizarea și universalizarea concepțiilor, metodelor și instrumentelor de protecție a mediului și, în acest context, sporirea rolului reglementărilor internaționale, creșterea contribuției societății civile naționale și internaționale în domeniu (prin recunoașterea, de exemplu, a dreptului organizațiilor neguvernamentale și al cetățenilor de a participa la decizia de mediu și de a acționa în justiție pentru conservarea mediului).

După aderarea României la Uniunea Europeană (1 ianuarie 2007), dreptul român al mediului se integrează, într-o formulă specifică, dreptului UE, într-un sistem specific, cu implicațiile aferente.

§9. Exigențe și perspective ale unui Cod al mediului

Adoptarea unui cod reprezintă pentru orice domeniu al dreptului și cu atât mai mult pentru ramurile mai recente și mai complexe, cum este cazul dreptului mediului, expresia deplinei maturizări și a impunerii sale definitive, deopotrivă în cadrul sistemului de drept și în cel al teoriei juridice¹.

Într-adevăr, dacă în urmă cu 30 de ani, în 1976 un reputat specialist precum R. Drago considera ca absurdă susținerea tezei existenței unui drept al mediului, ca nouă disciplină de studiu și ramură de drept de sine stătătoare astăzi, trei decenii mai târziu, nimeni nu se mai gândește la așa ceva, nici măcar celebrul profesor, membru al Institutului Franței, ci

¹ A se vedea A. Dușu, Necesitatea și dimensiunile unui cod al mediului în România, în R.R.D.M. nr. 1(7)/2006, p. 19-29.

dimpotrivă, se întreabă ce-i de făcut pentru dezvoltarea conținutului, promovarea justițiabilității prevederilor și asigurarea efectivității sale.

Mai mult decât atât, s-a ajuns până la a considera dreptul mediului ca posibilă ipostază de transformare și afirmare postmodernă a dreptului în general, iar studiul său s-a generalizat în cadrul facultăților de drept, și nu numai, ajungându-se la a deveni un fertil domeniu de cercetare științifică.

În favoarea evoluției sale spre codificare pledează cel puțin două argumente fundamentale, de ordin cantitativ și calitativ, cărora li se adaugă altele de circumstanță: pe de o parte, dezvoltarea explozivă a textelor normative în domeniu, depășind cu mult în abundență materii tradiționale, care necesită, spre dezvoltare, ordine, raționalizare și eficientizare, o sistematizare adecvată, iar pe de alta, predispoziția naturală sistematizantă și globalizantă a dreptului mediului. Aplicată la un obiect intrinsec bine structurat și autoreglat precum sistemul natural, reacția juridică este nevoită să se adapteze exigențelor acestuia spre a se dovedi posibilă și eficientă.

Li se pot adăuga altele, mai puțin neutre în raport cu mediul socio-politic și cultural: vocația universalistă și, implicit, solidaristă a protejării mediului, rolul opiniei publice și afirmarea unei conștiințe ecologice (ecologiste), acțiunea unei societăți civile ecologiste, aplicarea doctrinei drepturilor omului, până la recunoașterea și garantarea constituțională și internațională a unui drept fundamental la un mediu sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic.

Urmează apoi reliefaarea tot mai puternică a specificității dreptului mediului (prin obiectul supus reglementării, metodele de acțiune, precum evaluarea impactului ecologic, respingerea teoriei drepturilor câștigate, dreptul la acțiune în justiție al asociațiilor neguvernamentale, regulile poluării transfrontiere ș.a.) ori a vocației sale imperialist-universaliste (prin integrarea exigențelor ecologice în conținutul tuturor celorlalte ramuri de drept tradiționale). Așa se face că, dintr-un anumit punct de vedere, codificarea constituie, într-adevăr, „consacrarea specificității dreptului mediului”, ori „consacrarea unui drept pe cale de autonomizare”.

Pentru partea centrală și est-europeană, ex-comunistă a continentului european codificarea a reprezentat o miză esențială a tranziției spre democrație și apoi o prioritate a integrării în UE. Acest lucru a fost sesizat la noi încă din 1993, când s-a considerat că elaborarea și adoptarea unui Cod al mediului ar fi permis României să evite anumite etape, dovedite inutile din experiența altor state și „accesul spre o legislație ecologică modernă”¹.

Din această ultimă perspectivă, codificarea devine nu numai o operațiune de raționalizare și tehnică legislativă, menită să ajungă la elaborarea unui text de act normativ complex, iar adoptarea sa, materializarea unei opțiuni politice avansate, de sorginte occidentală, preponderent europeană, ci implică și un efort științific creator relevant; pentru că este vorba, înaintea de toate, de o operă de identificare și afirmare a specificității, până la o prioritate a dreptului mediului, care reprezintă din ce în ce mai mult o transformare esențială a juridicului tradițional.

În același timp, un cod nu poate fi redus la o „ordonare sistematică de reguli căreia ștampila guvernului îi dă o legitimitate și o forță particulare”, ci mai mult, pe această cale „s-ar recunoaște valoarea socială a mizelor ambientale, le-ar înscrie ca o dimensiune a bunului comun și ar contribui la revigorarea difuziunii lor în practicile sociale în numele utilității sociale”.

¹ M. Dușu, op. cit., p. 9-10.

9.1. Abordarea sistemică – o premisă a codificării legislației de mediu

O premisă importantă a codificării dreptului mediului o reprezintă folosirea metodei sistemice în analiza normelor sale, având în vedere complexitatea elementelor naturale și interrelațiile acestora.

După modelul obiectului de reglementare și suprastructura normativ-juridică are tendința naturală de a se constitui într-un ansamblu globalizant, cu elemente dispuse într-o unitate organizată.

Ca atare, construcția sistemică *a priori* a dreptului mediului – amplificată prin preocuparea de a elimina contradicțiile și paralelismele și a permite abordările orizontale dincolo și cu surprinderea esențialului categoriilor verticale – stimulează și impune o evoluție intrinsecă a sa de dispunere sistematizată și ajungere la codificare. Asemenea realități s-au exprimat la nivel legislativ prin faptul că, încă de la început în acest domeniu s-a optat pentru formula unor legi-cadru, completate prin reglementări speciale, formând împreună un ansamblu mai mult sau mai puțin structurat. Acesta, prin tendința naturală de identificare de sine și afirmare a specificului, conduce la codificarea dreptului mediului.

9.2. Un remediu pentru instabilitatea și haosul legislativ

Inflația de reglementări, instabilitatea legislativă și corolarul lor, neaplicarea normelor adoptate sunt păcate originare ale legislației românești din ultimii 16 ani, inclusiv ale celei privind protecția mediului. După o perioadă de tranziție în care au coexistat prevederi adoptate anterior lui 1989 cu altele noi, adoptate posterior, reconsiderarea dreptului de proprietate privată, instaurarea treptată a regulilor economiei de piață și a democrației reprezentative au impus și o nouă concepție asupra protecției mediului și a mijloacelor de realizare a sa. Expresia general-juridică a acestor cerințe a constituit-o Legea nr. 137/1995 privind protecția mediului concepută ca o reglementare-cadru, în baza căreia să se adopte legile speciale subsecvente. Elaborat după legea-model aprobată de Consiliul Europei în 1991, actul normativ respectiv avea meritul de a constitui un cadru legislativ general al activității de protecție a mediului („obiectiv de interes public major”) prin consacrarea principiilor și elementelor strategice ale acesteia, stabilirea instituțiilor juridice definitorii (reglementarea activităților economice și sociale cu impact asupra mediului, o răspundere modernă pentru prejudiciu ecologic ș.a.) și instituirea regulilor fundamentale pentru domeniile specifice de conservare a naturii și combatere a poluării. În baza sa au fost adoptate câteva legi sectoriale importante, fără a se reuși însă elaborarea tuturor celor 17 acte normative preconizate, înregistrându-se și semnificative restanțe, unele persistând până acum. Exemplul cel mai semnificativ al instabilității în domeniu îl reprezintă chiar situația Legii-cadru nr. 137/1995. După ce a fost modificată de mai multe ori (practic fiecare ministru al mediului a ținut să-și pună „amprenta” istorică asupra sa) aceasta a sfârșit prin a fi abrogată integral la 30 decembrie 2005, și înlocuită cu O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, sub pretextul accelerării procesului de preaderare la UE, dar în realitate fără ca o rațiune importantă să fi impus o asemenea soluție radicală!

Un impact major l-a avut declanșarea procesului de armonizare a legislației naționale cu *acquis*-ul comunitar de mediu, care a presupus transpunerea a numeroase texte comunitare¹.

Lipsa de experiență, greutatea specifică unui atare demers și specificul politicii românești au generat un proces greoi de reglementare, contradictoriu, în permanentă prefacere, cu rezultate pe măsură: un număr foarte mare de texte, dispersate, multe contradictorii, cu suprapuneri evidente, foarte complicate și, în consecință, greu aplicabile și deci ineficiente. Așa se face că există acum peste 300 de acte normative referitoare la mediu (legi, ordonanțe și hotărâri guvernamentale, ordine ministeriale), la care se adaugă zeci de convenții internaționale ratificate, reunite într-un corpus masiv, nestructurat, dezordonat și ineficient.

Remediul clasic la fenomenul inflației legislative îl reprezintă codificarea, sub forma unui act normativ cu forță juridică superioară, cât mai cuprinzător în privința reglementărilor juridice dintr-un anumit domeniu, în cazul nostru a celor privind protecția mediului.

Astfel, pe această cale, printr-o operațiune de raționalizare s-ar suprima paralelismele, eliminarea contradicțiilor, și asigura o minimă coroborare între prevederile numeroaselor texte oficiale, neuitând adevărul că, adesea, reglementările excesiv dispersate nu sunt respectate, deoarece nu sunt cunoscute!

9.3. O evoluție naturală a dreptului mediului

Potrivit practicii din alte state și specificului domeniului și în țara noastră s-a adoptat tehnica existenței unei reglementări-cadru, în baza și pentru dezvoltarea prevederilor căreia să se adopte acte normative subsecvente: legi speciale, hotărâri de guvern, ordine ministeriale ș.a.

Este cazul de până acum al Legii nr. 9/1973 privind protecția mediului înconjurător, al Legii nr. 137/1995 privind protecția mediului sau al O.U.G. nr. 195/2005. Acest mod de abordare și dezvoltare a legislației de mediu a corespuns unei prime faze de dezvoltare a acestei ramuri de drept, aferentă perioadei post-Stockholm (1972) și etapei inițiale de dezvoltare a dreptului comunitar (cu reglementări sectoriale și o politică preponderent de coordonare). Denuminând dispersarea textelor legislative și absența unei politici globale în domeniu, fostul ministru al mediului din Franța, Michel Barnier remarcă semnificativ, chiar și indirect, importanța codificării în domeniu, în 1976: „140 de legi, 817 decrete, dar nicidecum drept al mediului”². Treptat, odată cu conturarea și afirmarea abordării integratoare și asumarea obiectivelor dezvoltării durabile, mai ales după Conferința de la Rio, (1992) și la nivel juridic s-au impus concepte și viziuni corespunzătoare.

În același timp, procesul de aderare la Uniunea Europeană a presupus transpunerea unui consistent *acquis* comunitar de mediu, care a generat o schimbare substanțială a dreptului intern, deopotrivă cantitativă și calitativă.

La nivel general, abordarea de reglementare rămâne cea sectorială, specializată; principiile fundamentale, precum principiul precauției, cel al prevenirii și poluatorul plătește nu-și găsesc reflectate pe deplin semnificațiile în reglementările din domeniu.

¹ În acest context, după 2001, în România au fost adoptate 750 de acte normative, din care 155 de legi, 14 ordonanțe de guvern, 25 ordonanțe de urgență, 228 de hotărâri de guvern și 328 de ordine ministeriale și reglementări departamentale, din totalul de 932 de acte normative în vigoare.

² M. Prieur, *Droit de l'environnement*, 5^e éd., Ed. Dalloz, Paris, 2004, p. 69.

Referitor la procedurile de control administrativ, acordarea autorizațiilor de mediu („actelor de reglementare”) rămâne prea complicată și afectată de birocrație.

În fața acestor noi realități, unele state proaspăt admise în UE, precum Polonia și Republica Cehă au optat pentru formula elaborării și adoptării de coduri ale mediului. De altfel, având în vedere o parte din rațiunile relevate mai sus – în special nivelul de dezvoltare și tendințele dreptului mediului – și alte state vest europene precum Franța, Suedia, Olanda și Finlanda au recurs la o asemenea soluție. În alte cazuri, s-a optat, într-o primă etapă la forma codurilor ca sistematizare exclusiv tehnică (Italia, de exemplu).

O.U.G. nr. 195/2005 are, prin excelență, un caracter tranzitoriu, în sensul că se înscrie, deopotrivă, în logica de până-acum de dezvoltare a reglementărilor de mediu și cea a perioadei de preaderare. Rolul său este acela de a desăvârși adaptarea comunitară a dreptului intern al mediului și de a pregăti elaborarea și adoptarea unui Cod al mediului.

9.4. Ce fel de Cod al mediului?

Dacă se acceptă ideea necesității sistematizării și edificării legislației de mediu, următorul pas îl reprezintă desemnarea formulei de realizare. Înainte de a analiza posibilitățile existente în acest sens, se impun câteva precizări. Astfel, propusa codificare va trebui să respecte dispozițiile constituționale și *acquis*-ul internațional privind drepturile omului, aplicabile în materie și care nu pot forma obiectul unei modificări, indiferent de calea adoptată. Apoi, ca în cazul oricărei operațiuni de acest gen nu pot fi ignorate principiile care stabilesc repartizarea competențelor între puterea legislativă și așa-zisa putere regulamentară (destul de complicată în România, nu atât *de iure*, cât mai ales *de facto*). Și aceasta cu atât mai mult cu cât codificarea domeniului va implica o clasificare și reclasificare, în anumite cazuri, a textelor aparținând dreptului mediului (având în vedere criteriul finalității), unele chiar cuprinse deja în alte coduri (de exemplu, în Codul silvic, Codul penal ș.a), sau cum afirma un autor¹, surprinzând dificultatea demersului, „codificarea imposibilului”.

În lumina acestor repere, se va impune alegerea metodei de urmat, după care se poate declanșa, în conformitate cu aceasta operațiunea propriu-zisă de sistematizare (codificare).

Cea mai simplă și, în consecință, și mai rapidă, dar și cu rezultate minime constă în „compilarea”, respectiv regruparea textelor în vigoare și ordonarea lor după o numerotare prestabilită. Evident, o asemenea întreprindere nu poate determina o raționalizare a dreptului în vigoare, fiind vorba de o simplă juxtapunere de texte.

Metoda codificării dreptului existent (constant) implică regruparea și ordonarea, potrivit principiilor generale în materie, a textelor în vigoare, fără a crea reguli noi². Nu este, totuși, exclusiv o operație de reproducere a reglementărilor existente, ci poate antrena și o adaptare a lor la evoluțiile limbajului tehnico-juridic (atât de important și de dinamic în domeniul mediului!) și la cele ale principiilor constituționale. O variantă „consolidată”

¹ Idem, p. 11.

² Realizat după această metodă, Codul mediului din Franța a presupus „compilarea”, ordonată în jurul unui plan, în tot sau în parte a 41 de legi, care au fost abrogate și înlocuite cu 975 de articole, și figurează în partea legislativă a actului normativ. Partea regulamentară, mult mai consistentă, a cuprins circa 3000 de articole și a propus asimilarea și apoi abrogarea a numeroase texte subsecvente legii. Codificarea a privit dreptul constant, sub rezerva câtorva adopții, precum cea de punere în conformitate a textelor legislației speciale de mediu cu noile dispoziții ale Codului penal.

presupune ca textul să consacre legislativ și soluțiile admise de jurisprudență în aplicarea reglementărilor existente.

Procedeu avantajos din anumite puncte de vedere (rapiditate în realizare, regruparea dreptului pozitiv) acesta nu contribuie însă semnificativ la accesul cunoașterii legii și la lizibilitatea acesteia, efortul concentrând-se asupra sistematizării. Textele asamblate, chiar ușor modificate în forma lor, păstrează incoerența și contradicțiile inițiale.

În sfârșit, codificarea reformatoare (creatoare, inovatoare) prezintă avantajul că, pe de o parte se profită de ocazia sistematizării pentru a integra norme noi, inerente momentului efectuării sale, iar pe de alta se pot elimina paralelismele, corecta disonanțele și soluționa contradicțiile în cadrul unui efort general de raționalizare, modernizare și integrare a corpului juridic privind mediul. Mai mult decât atât, pe această cale s-ar putea integra și dreptul internațional și comunitar aferent.

Așadar, în opera de codificare a dreptului român al mediului se poate opta pentru una dintre aceste formule, fie o conjugare a unora dintre acestea, având în vedere prioritățile politico-juridice, particularitățile sistemului juridic și resursele aferente de care se dispune.

Apoi, indiferent de calea aleasă sunt unele operațiuni indispensabile, precum: stabilirea competenței de a decide codificarea (care ține într-o anumită măsură și de metoda preferată) – legislativă, administrativă sau exclusiv academică – determinarea perimetrului Codului mediului și a planului său, necesitatea unei identificări a domeniilor majore care formează structura generală a actului, căutarea ansamblului textelor existente în materie și care o pot interesa, un studiu asupra raționalizării documentelor astfel identificate și elaborarea unei forme generale.

Creativitatea codului rezidă mai ales în alegerea câmpului său de aplicare, în mod necesar nou, delimitat de cel al celorlalte ramuri de drept. Este o operațiune complexă, care presupune determinarea materiilor care nu intră în conținutul său și reasamblarea textelor care îl compun. Este de domeniul evidenței că mediul, prin caracterul său transversal se pretează mai puțin la o delimitare strictă a contururilor sale. Domeniile interesând dreptul mediului sunt numeroase și elaborarea unui cod permite, pe lângă faptul să știm că un asemenea drept există, și să-l identificăm, chiar dacă limitele sale nu corespund forțamente limitelor ramurii vizate. Delimitarea perimetrului codului evidențiază totodată mizele politico-administrative importante, mergându-se până la a considera parametrii definitorii, competențele conferite și sfera de activitate a Ministerului de resort!

Din perspectiva acestor considerente se poate alege varianta cea mai potrivită pentru România, ținându-se seama de stadiul de dezvoltare a legislației, opțiunea irevocabilă de aderare la UE și prioritățile acesteia. Sub raportul tehnicii legislative, potrivit Legii nr. 24 din 27 martie 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată¹, se va urma procedura specială aferentă elaborării codurilor și a altor legi complexe.

Indiferent de opțiune, ideea centrală trebuie să rămână aceea că un cod se impune a fi mai degrabă un mecanism, care să funcționeze continuu și eficient și mai puțin o sinteză atotcuprinzătoare a unor texte legislative existente la un moment dat.

¹ M.Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010.

9.5. O posibilă structură

Una dintre primele și decisivele dificultăți ale codificării dreptului mediului o formează definirea unui plan care să constituie o structură reprezentativă pentru acest complicat domeniu. În acest sens există o anumită libertate de acțiune care se cuvine însă circumscrișă a cel puțin două considerente: pe de o parte, faptul că fiind o ramură nouă de drept, se caracterizează printr-o mai mare maleabilitate, iar pe de alta că reperele astfel stabilite pot influența major dezvoltarea ulterioară a acesteia.

În strânsă legătură cu această operație și poate mai complicată și mai complexă ca ea este cea a delimitării perimetrului codului de celelalte materii juridice fundamentale și conexe.

Experiențele din celelalte state arată din plin acest fapt¹.

Din această perspectivă, un punct de plecare îl poate constitui structura adoptată de ultimele două legi-cadru în materie – Legea nr. 137/1995 și, respectiv, O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului – coroborată cu dispunerea reglementărilor comunitare europene în domeniu. Nu este lipsită de interes nici divizarea fundamentală într-o parte generală (cuprinzând conceptele și principiile generale, precum și așa-numita legislație orizontală) și o alta specială (reprezentată de „reglementările verticale”).

9.6. Procedura de elaborare și adoptare a Codului mediului

Elaborarea și adoptarea Codului mediului se vor desfășura potrivit procedurii prevăzute de Legea nr. 24/2000. Astfel, potrivit art. 26-28 din această lege (care formează secțiunea 3 „Elaborarea de coduri și a altor legi complexe”), într-un asemenea caz, la inițiativa Parlamentului sau a Guvernului se poate constitui la Consiliul Legislativ sau sub coordonarea acestuia o comisie de specialitate pentru redactarea proiectului de cod.

Pe baza unor studii și documentări științifice, comisia va întocmi mai întâi tezele prealabile, menite să reflecte concepția generală, principiile, noile orientări și principalele soluții ale reglementărilor preconizate; înainte de definitivarea tezelor, concluziile studiilor se înaintează, pentru exprimarea punctului de vedere, ministerelor și celorlalte autorități publice interesate. După definitivare, tezele prealabile se supun aprobării Guvernului și dacă acesta este de acord cu ele, comisia de elaborare va proceda la redactarea textului viitorului cod.

Astfel întocmit, proiectul, însoțit de un raport, va fi înaintat Parlamentului sau, după caz, Guvernului, pentru declanșarea procedurii legislative. Un rol deosebit îl are în acest demers luarea în considerare a dreptului comparat. Și aceasta cu atât mai mult cu cât tehnicitatea

¹ De exemplu, Codul francez al mediului din 2000, a fost „decupat” în 6 cărți: Dispoziții comune (cuprinzând principiile generale ale protecției mediului, cartea I), Mediile fizice (apă și aer, cartea II), Spații naturale (litoral, parcuri și rezervații, situri, peisaje, acces la natură..., cartea III), Faună și floră (inclusiv vânătoare și pescuit, cartea IV), Prevenirea poluărilor, riscurilor și vătămărilor (instalații clasate, OMG, produse chimice, deșeuri, securitate civilă și riscuri majore, lupta contra zgomotului, cartea V) și Prevenirea riscurilor naturale (PPR și dispoziții diverse de prevenție, cartea VI). Proiectul ceh urmează modelul legii olandeze privind managementul mediului (1993) și este structurat în 8 titluri (grupate în partea generală și partea specială) vizând: conceptele de bază și principiile protecției mediului, cadrul juridic al dezvoltării durabile, mecanismele respectării legislației de mediu (inclusiv răspunderea pentru daune ecologice), proceduri specifice, instrumente voluntare de protecție a mediului, accesul la informația de mediu, administrația de profil (M. Damohorsky, Czech environmental law on beginning to accession to the EU, Czech environmental law society, Praga, 2004, p. 10).

dreptului mediului favorizează convergența drepturilor naționale și uniformizarea sa la nivel mondial.

Experiența celorlalte state arată că mai ales din rațiuni de celeritate și având în vedere complexitatea și tehnicitatea domeniului s-a recurs la delegarea legislativă prin ordonanțe (sau alte acte echivalente) ale guvernului pentru adoptarea codurilor mediului. De asemenea, elaborarea proiectului s-a dovedit deosebit de laborioasă și apoi dezbaterile și adoptarea acestuia au fost anevoioase, cu o durată în timp semnificativă¹.

Totodată, spre a răspunde scopului de a impune o stare de stabilitate legislației de mediu, codul va trebui să stipuleze expres că modificarea sa se va putea face numai prin lege, adoptată de Parlament.

Secțiunea a 7-a. Evoluții ale dreptului mediului din țările central și est europene în contextul aderării și integrării lor în Uniunea Europeană

Prin istoria lor social-politică, post-primul război mondial și mai ales după 1945, țările central și est europene² au cunoscut o dezvoltare relativ comună, din punctul de vedere al sistemului socio-politic și economic ori cel al conjuncturii internaționale, ceea ce a generat și reacții legislativ-instituționale asemănătoare privind protecția mediului. După ce în primele decenii ale secolului XX s-au dezvoltat preocupările privind conservarea naturii, mai ales din grija de a prezerva eșantioanele sale reprezentative, acestea s-au prelungit și după 1950, până când, mai ales sub impulsul internațional al primei Conferințe a ONU privind mediul (Stockholm, 1972), s-a trecut la reglementări vizând reducerea poluării și prevenirea riscului ecologic. Odată cu demontarea sistemului comunist în zonă (1989) a avut loc o restructurare radicală a modului de abordare și legiferare a problemelor de mediu, în condițiile noilor realități marcate, în plan intern de trecerea la economia de piață și revenirea la democrația reprezentativă, pluralistă, iar în cel extern, de aspirațiile integrării euro-atlantice³.

Aderarea la Uniunea Europeană și acceptarea unei concepții și strategii unitare în domeniu au accentuat trăsăturile comune ale reglementărilor juridice privind mediul din aceste țări, dar particularitățile dobândite timp de decenii se vor menține o perioadă de timp, până la uniformizarea deplină a dreptului comunitar (european) al mediului.

¹ În Franța, de pildă, inițiativa unui Cod al mediului a fost lansată în 1976, de ministrul justiției J. Lecanuet și actul a fost adoptat prin ordonanță a guvernului abia la 18 septembrie 2000, iar în Republica Cehă elaborarea proiectului a durat 3 ani.

² Includem în această categorie ad-hoc: Polonia, Republica Cehă, Estonia, Letonia, Lituania, Ungaria, Slovenia, Slovacia, România și Bulgaria. Analizii occidentali folosesc, din această perspectivă, expresia de „Europa centrală și orientală”, pentru a desemna trei grupuri de țări: statele baltice (Estonia, Letonia și Lituania), Europa centrală (Ungaria, Polonia, Republica Cehă, Slovacia, Slovenia) și Europa de Sud-Est (România și Bulgaria și țări cu vocație la aderare: Albania, Bosnia-Herțegovina, Croația – membră UE începând cu 30 iunie 2013, Macedonia, Serbia și Muntenegru).

³ Pentru o prezentare generală a problemelor, a se vedea și: L'environnement à l'est. Le modèle européen à l'épreuve; în Revue d'études comparatives est-ouest, vol. 36, no. 1, mars 2005; Czech Environmental Law Society, Czech Environmental Law on beginning to Accession to the EU, vol. 1, Prague, 2004; P. Sikora, Le droit de l'environnement en Pologne (2000-2005), în Revue européenne de droit de l'environnement, no. 3/2006, p. 289-294.

Toate aceste evoluții ne permit să reținem o serie de elemente comune ale legislațiilor de mediu din cele 11 țări central și est europene membre ale UE, care pot configura un veritabil „drept central și est-european al mediului”, cu influențe notabile asupra viitorului parcurs al celorlalte state din zonă pretendentă la un asemenea statut.

§1. Reacția juridico-ecologică la cerințele unui proces complex de aderare

Statele central și est europene au cunoscut o moștenire relativ comună și în domeniul protecției mediului, dată fiind uniformitatea concepțiilor și practicilor fundamentale definitorii ale regimului social-politic și sistemului economic anterioare. Totuși, o serie de diferențe ținând de nivelul dezvoltării economico-sociale, dar și de tradițiile cultural-istorice, cu reverberații și în domeniul protecției mediului mai persistă încă, precum, de exemplu, între pragmatismul ceh, sloven, ungar ori baltic, „purgatoriul” slovac și polonez ori legitatea și toleranța¹ română și bulgară (singurele țări cu religie ortodoxă din „clubul” comunitar).

Pregătirea aderării la Uniunea Europeană și apoi parcurgerea primelor trepte ale integrării depline au constituit și reprezintă pentru cele 11 state care au fost acceptate până acum în Europa comunitară, din perspectivă juridico-ecologică, o provocare majoră, cu multiple consecințe, de diferită natură. Cunoașterea acestei experiențe în dimensiunile sale comune prezintă o importanță deosebită, deopotrivă pentru cursul viitor al evoluțiilor din aceste state și impactul lor comunitar, precum, și în privința „foii de parcurs” a țărilor pretendente la accesarea în UE.

§2. O moștenire comună, mai puțin ecologică

Ea s-a definit în raport cu nivelul de dezvoltare al fiecărei țări și particularitățile naționale, precum și prin conjunctura externă, marcată în plan mondial între 1945 și 1989 de existența celor două mari blocuri (alianțe) antagonice NATO și Tratatul de la Varșovia separate prin „cortina de fier”. Astfel, în statele „socialismului real”, impus de victoria U.R.S.S., în cea de-a doua conflagrație mondială și ocupația și apoi dominația sovietică conform algoritmului stabilit la Yalta (1944), paradigma definitorie a primelor planuri cincinale (aferele anilor 1950-1960) a rămas fidelă textelor marxist-leniniste de bază, care postulau stăpânirea absolută a naturii de către om și transformarea ei, pe calea științei, în beneficiul său, mediul fiind privit ca o simplă resursă gratuită, suport al dezvoltării umane. Specific acestei perioade este continuarea dezvoltării reglementărilor privind protecția naturii, prin crearea de arii protejate, administrate și conservate în mod „planificat”, ca o concesie facilă la nevoia socială și/sau o constrângere minimă de ordin științific.

Deși sub impulsul hotărârilor unor reuniuni internaționale de anvergură în domeniu, precum Conferința ONU de la Stockholm privind mediul uman (iunie 1972) și în contextul confruntărilor ideologice cu Vestul, în aceste țări au fost adoptate, încă de la începutul deceniului opt al secolului trecut, reglementări semnificative în materie și s-au creat structuri instituționale corespunzătoare¹, acestea au avut o existență preponderent formală, și respectiv, un rol cvasifigurativ, ceea ce a determinat și o efectivitate deosebit de redusă.

¹ De exemplu, Legea nr. 9/1973 privind protecția mediului și Consiliul Național pentru protecția Mediului (1974) în România, Legea protecției mediului (1976) și Consiliul Național pentru Mediu și

Reglementările privind prevenirea și combaterea poluării, în special a celei industriale, au rămas la nivelul celor cuprinse în legile-cadru, acte normative speciale subsecvente și de reglementare fiind arareori adoptate. Așa se face că preocupările ambientale se reduceau la o legislație sectorială, era reprezentată mai ales de reglementările din domeniul protecției naturii care, la rândul lor, continuau la nivelul concepției și acțiunii practice, mai ales măsuri apărute și afirmate în primele decenii ale veacului trecut și la conectarea formală la rețele și documente internaționale, care nu puteau fi total ignorate fără riscuri (mai ales de imagine)¹.

Conform logicii planificatoare a regimului comunist au fost elaborate și adoptate programe pe termen lung (15-25 de ani) în materie (programul național de protecție a naturii din Ungaria, 1976, în domeniul amenajării bazinelor hidrografice și dezvoltării fondului forestier, România, 1976) ș.a.

Recunoașterea și aplicarea principiului dezvoltării economico-sociale proporționale și pe bază de plan nu a reușit, așa cum s-a sperat teoretic, să asimileze și să promoveze în mod adecvat cerințele protecției mediului.

Dimpotrivă, prioritatea absolută acordată unei dezvoltări economice pe baza industriilor puternic poluante, mari consumatoare de resurse naturale și rămase mult în urmă în raport cu tehnologiile occidentale a favorizat o asemenea situație generală.

Un subiect în privința căruia Estul comunist a deținut o anumită prioritate, în contextul permanenței confruntării ecologice cu Vestul pe tema sensibilă a drepturilor omului a rămas însă cel al receptării constituționale a problematicei mediului.

Caracterul colectiv, cu puternice conotații socio-economice al semnificațiilor dreptului la un mediu sănătos, natura inițială preponderent socio-politică a abordărilor și preocupărilor în domeniu, la care se adaugă momentul istoric al declanșării acestora, au făcut ca primele mențiuni constituționale ale problematicei ecologice să apară în statele comuniste². Faptul că aceste regimuri se aflau la marginea statului de drept a făcut însă ca efectul juridic să rămână unul limitat, în corelație și ca expresie a unui puternic formalism și caracter declarativ. Astfel, textul cel mai vechi în acest sens aparține Constituției poloneze din 22 iulie 1952 care stipula, în art. 71, dreptul cetățenilor „de a beneficia de valorile mediului natural” și îndatorirea de a le apăra; potrivit aceleiași filosofii, textul art. 21 din Constituția iugoslaviei din 21 februarie 1974 cuprindea o formulare aproape identică. Alte legi fundamentale aparținând țărilor aceluiași „lagăr socialist” stipulau obligația de a proteja natura (Constituția Cehoslovaciei din 11 iulie 1960 (art. 15.2), a Bulgariei din 16 mai 1971 (art. 52) sau îndatorirea fundamentală a cetățenilor de a proteja valorile naturale (Constituția Ungariei din 19 aprilie 1972, art. 69).

Conservarea Naturii, în Ungaria ș.a. România a promovat, mai ales în contextul obsesiei independenței față de Moscova și garantării ei prin apropierea de Occident (mai ales de regimul Ceaușescu), o tactică proprie: evitarea racordării directe, prin ratificare a unor convenții internaționale, dar preluarea „adoptată” a concepției și prevederilor acestora, prin imitare, în legislația internă. Așa se explică, de pildă, declararea unor „rezervații ale biosferei” fără conferirea unui regim aferent cerut de dreptul internațional sau stipularea unui regim privind răspunderea civilă pentru daune nucleare (1974), identic cu cel instituit prin Convenția de la Viena (1963) fără ca România să fi ratificat acordul.

¹ Ungaria a fost prima țară a „lagărului socialist” care s-a conectat, în anii 1970, la rețelele internaționale de protecție a naturii, respectiv programul UNESCO „Man and Biosphere” și Convenția Ramsar privind zonele umede de importanță internațională (1971).

² Așa se explică mirarea prof. R.M. Mateo că primele referințe constituționale privind mediul s-au înregistrat „în regiuni situate la marginea Statului de drept”, Tratado de derecho ambiental, tomo IV (Actualización), Ed. Edisofer, s.l., Madrid, 2003, p. 45.

Constituția României din 21 august 1965 rămânea în urmă, necuprinzând nicio referire în această privință.

Prima Conferință mondială a ONU privind mediul uman (iunie 1972, Stockholm) și hotărârile sale au stimulat în mod hotărâtor preocupările socio-economice și consacrările legislativ-constituționale vizând protecția mediului, inclusiv în această zonă a Europei.

În virtutea aceleiași preeminențe acordate drepturilor colective, de natură social-economică, primele care au reacționat și cel mai consistent (din păcate preponderent formal) au fost tot statele comuniste și țările în curs de dezvoltare apropiate lor ideologic, mai ales în confruntarea cu Nordul occidental pe teme sensibile, precum sărăcia și ecologia. Formula adoptată a fost aceea de a atribui statului responsabilitatea și obligația de a proteja mediul și a stabili îndatorirea corelativă în sarcina cetățenilor; constituțiile: R.D.G. (1974), Cuba (1976), Albania (1976), U.R.S.S. și China (1977) sau cele ale Panama (1972), India (1977), Sri Lanka (1978), Iran și Peru (1979) s-au circumscris unei asemenea situații.

Evoluțiile în acest sens din statele caracterizate prin prioritatea acordată drepturilor și libertăților civile și politice (de generația I) și regim politic democratic, pluralist, au fost mai încete, dar poate mai consistente și efective.

Prima mențiune de acest gen aparține Constituției Confederației Elvețiene, din 1971 (art. 29), care prevedea obligația statului de a reglementa prin lege „protecția omului și a mediului ambiant contra atentatelor prejudiciabile sau care deranjează componența sa, în particular contaminarea aerului și zgomotul”.

Contextul special post-Stockholm (1972) a făcut ca legile fundamentale ale statelor care au revenit la o democrație de tip occidental în această perioadă să cuprindă dispoziții semnificative privind environmentul, mergând până la stipularea unui drept al cetățenilor la mediu. Este cazul prim al Constituției Greciei din 9 iunie 1975 (art. 24), centrată pe obligația statului de a proteja mediul natural, al Spaniei din 1978 (art. 45) sau al Portugaliei, tot din 1978 (art. 24) care stabilește că „Toți dețin dreptul la un mediu uman de viață sănătos și echilibrat ecologic și îndatorirea de a-l apăra”.

Dimensiunea ecologică, în general, și dreptul la mediu, în special, au fost receptate mai lent, treptat și incomplet de constituțiile statelor democratice occidentale, adoptate, de regulă, imediat după cel de-al Doilea Război Mondial într-un context socializant și preocupat de dezvoltarea economică printr-un „plan Marshall”. Principalul obstacol l-au constituit în acest sens, pe de o parte, concepția dominantă asupra drepturilor omului, care acorda prioritate, consacrare și garantare (juridică) deplină drepturilor-libertăți individuale, de generația I, și care privea cu reticență celelalte categorii în frunte cu cele colective, social-economice și culturale și mai ales pe cele de solidaritate, iar pe de alta, îngrijorarea legată de posibilitatea asigurării concrete a semnificațiilor efective ale acestui drept.

De aceea, eventualele rezonanțe constituționale, receptate în contextul post-Stockholm au fost redactate evaziv, cu preocuparea de a nu institui obligații de rezultat și de a deplasa responsabilitățile spre reglementarea legislativă.

§3. Tranziția legislativă și implicațiile sale

Schimbările radicale cunoscute în zona central și est-europeană după 1989 au vizat abandonarea (treptată) a realităților din deceniile anterioare și receptarea de către țările din regiune a sistemului de valori dezvoltat în partea vestică a continentului, substanțial diferit de

cel cunoscut până atunci de ele. Totuși, domeniul mediului a cunoscut decalaje mai puțin importante din perspectiva naturii obiectivelor și preocupărilor aferente, având în vedere specificul său, dar gravitatea problemelor concrete i-a imprimat un caracter de urgență.

Astfel, printre prioritățile tranziției statelor europene ex-comuniste spre democrația reprezentativă și economia de piață s-a numărat și formarea și promovarea unei noi concepții și strategii privind protecția mediului.

Acest fapt a fost impus, pe de o parte de către factori de ordin intern (reconstituirea proprietății private asupra terenurilor, activităților economice ș.a. care a devenit dominantă în raport cu cea publică, dar în condiții de „acumulare primitivă a capitalismului”, și, în mod corelativ, diminuarea rolului proprietății de stat și schimbarea naturii acesteia în proprietate publică), iar pe de alta, de noile circumstanțe externe (aderarea la Consiliul Europei, ratificarea unor importante documente internaționale în domeniu ș.a.). Un exemplu incitativ în acest sens l-a constituit elaborarea și publicarea, în cadrul Consiliului Europei, cu consultarea unor specialiști, deopotrivă vest și est europeni, a unei legi-model privind protecția mediului (1991), avută în vedere la dezvoltarea dreptului intern.

Sub acest impuls și ca un semnal al deschiderii spre Europa vestică și valorile ei, în cele mai multe dintre statele central și est-europene, continuându-se tradiția dezvoltării dreptului mediului și în efortul de adoptare la noile cerințe au fost adoptate noi legi-cadru privind protecția mediului: Bulgaria, Letonia (1991), Cehia, Lituania (1992), România, Ungaria (1995) ori amendate substanțial cele existente (Polonia, 1980). Obiectivul declarat al acestor acte normative l-a constituit reglementarea protecției mediului („obiectiv de interes public major”) prin stabilirea principiilor activităților aferente (printre care poluatorul plătește, principiul prevenirii, cel al precauției), prefigurarea drepturilor procedurale ale dreptului la un mediu sănătos, definirea noțiunilor fundamentale, stipularea obligațiilor ce revin persoanelor fizice și persoanelor juridice, prevederea unor tehnici de protejare a mediului (în frunte cu studiul de impact asupra mediului) și fixarea unor reguli moderne pentru reglementările sectoriale.

Ele au constituit un proces conceptual substanțial, alimentat mai ales din entuziasmul general existent în aceste țări și aferent noii deschideri occidentale, dar care, din păcate, nu a cunoscut reverberații practice pe măsură. Analiza progreselor legislative astfel înregistrate arată că ele depășeau statutul și situația din țările dezvoltate și prin aceasta, decalajul cu realitățile obiective devenea și mai evident, ceea ce avea să le grăbească falimentul, consfințit odată cu aderarea lor la UE.

În baza și pentru dezvoltarea prevederilor legilor-cadru s-a prevăzut adoptarea unor legi speciale vizând domenii sectoriale (apă, aer, arii protejate ș.a.) ori probleme particulare (răspunderea de mediu).

Acest proiect binomic – lege-cadru – reglementări speciale – a avut un anumit succes, ducând la constituirea, relativ rapidă, a unui nou corpus juridic relativ la protecția mediului, centrat, printre altele, pe un nou tip de relații dintre tipul de proprietate dominant (devenit, între timp, cel al proprietății private) și exigențele ecologice, promovarea de tehnici și instrumente de protecție a mediului specifice economiei libere ori promovarea democrației de mediu.

Totodată, reglementările de mediu s-au bucurat de o nouă bază constituțională, legile fundamentale ale acestor state adoptate s-au modificat post-1989 cuprinzând dispoziții semnificative privind mediul, a cărui protejare a devenit o responsabilitate publică, a statului, și s-au stipulat, în plus, primele măsuri vizând asigurarea cerințelor procedurale ale dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic (mai degrabă ca un reflex total al progreselor înregistrate în plan internațional).

Astfel, s-a recunoscut dreptul tuturor la un mediu sănătos (art. 18 din Constituția Ungariei, Republicii Slovacia, art. 44, Bulgariei din art. 26, Constituția României, art. 35), iar protejarea mediului a fost consacrată atât ca un drept cât și ca îndatorire, deopotrivă a statului și a fiecărui individ [art. 53 alin. (3) din Constituția Lituaniei, art. 86 din Constituția Poloniei].

Unele dintre acestea (precum în cazul Constituției României din 8 decembrie 1991) au stipulat și prevederi speciale privind raportul dintre proprietate și mediu („dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului”) sau au consacrat o „economie de piață, socială și ecologică” (art. 44 din Constituția Slovaciei).

În același timp, au fost create instituții ale mediului de tip vest-european – ministere ale mediului sau departamente în cadrul unor formule mai largi și agenții teritoriale – cu competențe specifice și autoritate administrativă deplină, care au înlocuit vechile structuri cu profil juridic indefinit, caracter formal și ineficient în plan practic (Consilii, Comitete ș.a.). Și aici însă s-a manifestat decalajul dintre entuziasmul inițial, aferent perioadei imediate post-1989, când s-a preferat formula unor ministere ale mediului ample concepute, cu ramificații corespunzătoare la nivelul tuturor structurilor administrative și având ca titulari personalități la care anvergura profesională devansa ori chiar ignora apartenența politică și realitățile ulterioare, care au făcut ca astăzi ministerul de resort să fie subdimensionat sau chiar atașat altor structuri tradiționale, iar conducerea să fie asigurată politic, în afara oricărui profesionalism.

§4. „Șocul” pregătirii aderării la Uniunea Europeană

O influență majoră în direcția modernizării, occidentalizării și uniformizării reglementărilor europene de mediu a avut-o aproximarea legislațiilor naționale ale țărilor candidate la aderarea la Uniunea Europeană cu *acquis*-ul comunitar de mediu, în cadrul procesului de pregătire pentru asemenea act major.

După cum este cunoscut, din inițiativa Comisiei Europene și în baza deciziei Consiliului European de la Dublin (28 aprilie 1990), începând din decembrie 1991 s-a trecut la încheierea de acorduri de asociere cu țările candidate¹.

Acest fapt a presupus și a făcut să se declanșeze o operațiune instituțional-legislativă amplă, de preluare a *acquis*-ului comunitar, aplicare a sa și, în acest context, de difuzare a principiilor aferente dezvoltării durabile, de tip vest-european.

Totodată, apariția și dezvoltarea investițiilor străine a favorizat aplicarea normelor de protecție a mediului de către unele întreprinderi și transferul de tehnologie curată². Consiliul European de la Copenhaga (decembrie 2002) a invitat să adere la Uniunea Europeană 10 state (8 țări central-est europene, Malta și Cipru) și a fixat „foaia de parcurs” pentru România și Bulgaria, din perspectiva primirii lor la 1 ianuarie 2007.

¹ Asemenea acorduri au fost semnate cu Polonia și Ungaria la 16 decembrie 1991, cu România la 1 februarie 1993, cu Bulgaria la 8 martie 1993, cu Republica Cehă și Slovenia la 10 iunie 1996. Negocierile de aderare s-au deschis la 30 martie 1998 cu Polonia, Ungaria, Republica Cehă, Slovenia și Estonia (și Cipru); ele au început parțial pentru România, Bulgaria, Slovacia, Letonia și Lituania la 28 martie 2000 (precum și cu Malta și Turcia).

² F.W. Carter, D. Turnock (ed’), *Environmental problems of East Central Europe*, London and New York: Rontledge, 2002, p. 12.

Din punctul de vedere al integrării ecologice, cel de-al 6-lea Program de acțiune comunitară pentru mediu (2002), a stabilit printre prioritățile sale „promovarea adaptării politicilor și abordărilor care contribuie la afirmarea unei dezvoltări durabile în țările candidate la aderare pe baza transunerii și punerii în operă a *acquis*-ului”.

Aproximarea legislației naționale cu dreptul comunitar al mediului a reprezentat o operațiune indispensabilă a procesului de preaderare, ca un aspect important al exigenței mai generale de acceptare și preluare prealabilă a *acquis*-ului comunitar în domeniu.

Liniile directoare ale acestui proces specific au fost prefigurate, din punct de vedere metodologic, în „Ghidul privind aproximarea reglementărilor de mediu ale Uniunii Europene”, adoptat de CE la 25 august 1997 și amendat ulterior.

La nivel național, fiecare țară candidată a elaborat un document de poziție, privind inclusiv capitolul 22 – Protecția mediului, care a cuprins angajamentele acestora privind preluarea și aplicarea *acquis*-ului comunitar în materie¹.

Negocierile pentru acest capitol s-au desfășurat în cadrul Conferinței interguvernamentale de aderare și au condus la elaborarea unei *Poziții Comune*, care a fixat calendarul aproximării și perioadele de tranziție. De regulă, statele candidate au acceptat în întregime *acquis*-ul comunitar privind mediul în vigoare la 31 decembrie 2000 și s-au angajat să implementeze prevederile acestuia până la data aderării, cu excepția anumitor texte comunitare, privind mai ales sectoare precum: calitatea aerului și schimbările climatice, managementul deșeurilor, calitatea apei potabile, controlul poluării industriale ș.a. pentru care s-au solicitat perioade de tranziție, cuprinse între 1 și 15 ani și diferite de la țară la țară. Pentru fiecare reglementare comunitară mai importantă (precum directivele-cadru, ca de exemplu Directiva 2000/60/EEC privind apa) s-au întocmit, negociat și stabilit planuri de implementare, concepute ca un ansamblu de măsuri vizând modificările legislative, ajustările instituționale, măsuri financiare și resurse umane necesare acestei operațiuni.

Desigur, această asimilare a *acquis*-ului comunitar de mediu nu a însemnat o preluare și transpunere mecanice ale acestuia, ci o introducere treptată, adaptată realităților naționale și cât mai eficientă a regulilor aferente. Totuși, nu puține au fost situațiile în care s-a renunțat la reglementări naționale mai performante, din dorința (greșită) de a realiza o conformare mecanică, cât mai deplină, cu modelul comunitar, dacă nu în spiritul, cel puțin în litera sa. Această operațiune a presupus, sub aspectul transunerii legislative, soluționarea a două probleme principale: modul de receptare prin acte normative interne și, respectiv, dispensa de transpunere, în cazul suficienței reglementărilor naționale existente.

Spre deosebire de situația din statele care sunt deja membre ale Uniunii, în cazul cărora raportul dintre dreptul intern și dreptul comunitar, precum și modalitățile de transpunere sunt stabilite prin dispoziții constituțional-legislative, țările candidate s-au raportat la *acquis*-ul comunitar ca la un model, fără însă a avea o legătură juridică directă cu acesta, dar ca o obligație asumată prin acordurile de asociere. Obligația de armonizare a însemnat astfel pentru statul candidat adoptarea măsurilor de receptare în ordinea juridică internă, conform prevederilor Constituției și cu respectarea principiului ierarhiei actelor normative creatoare de noi situații juridice, a principiilor, actelor neobligatorii și dreptului comunitar al mediului.

¹ *Acquis*ul comunitar de mediu cuprinde circa 230 de directive, 50 de regulamente și 80 de decizii, precum și alte principii și acte neobligatorii care privesc domeniile calității aerului și apei, gestiunea deșeurilor, protecția naturii, poluarea industrială, substanțele chimice, zgomotul și securitatea nucleară.

Din această perspectivă, întrucât este vorba de reglementări primare, indiferent că actul normativ comunitar este regulament, directivă, decizie ș.a., în dreptul intern a fost nevoie, mai întâi, de existența unei legi care să preia conținutul reglementării CE, cel puțin în linii generale, și care, eventual, să delege, mai ales în privința aspectelor de ordin tehnic, puterea de a lua măsuri reglementare prin hotărâri de guvern sau ordine ministeriale (departamentale).

De asemenea, în multe cazuri transpunerea legislativă a implicat un „decupaj”, o receptare fracționată a unei directive, de exemplu, prin mai multe acte normative, fapt admis și în jurisprudența Curții Europene de Justiție, actuala Curte de Justiție a Uniunii Europene. Dar, așa cum s-a remarcat în practica vest-europeană, în cazul „decupării” ori „fracționării” transpunerii unui act normativ comunitar în mai multe acte normative naționale (lege/ordonanță/hotărâri de guvern/ordine ministeriale), apare problema accesibilității lui pentru administrație și public.

Chiar și pentru cei direct interesați și preocupați cu problema aproximării, utilizarea unui număr mare de acte normative de transpunere poate conduce la un aspect de receptare necorespunzătoare sau incompletă.

Pentru a respecta exigențele jurisprudenței CJCE privind „claritatea, transparența și cunoașterea de către beneficiari a deplinătății drepturilor lor”, în practică s-a recurs la avizarea de specialitate a proiectelor de acte normative (cum s-a întâmplat în cazul României, de către Ministerul Integrării Europene și Consiliul Legislativ) sau de menționare a directivei într-un articol special al legii, referirea la actul normativ comunitar, în titlul legii ori într-un subtitlu (capitol, secțiune) ori cel puțin în expunerea de motive (spre a se indica deopotrivă contextul și spiritul operațiunii de interpretare), dar care rămâne apanajul statului deja membru al UE.

De altfel, în plan comunitar, pentru a evita dificultățile rezultând din căutarea bazei comunitare a unui text intern de transpunere, Consiliul a decis, la 9 noiembrie 1990, că statele membre vor trebui să facă explicit referință la reglementările comunitare în instrumentele juridice naționale de receptare. Mai mult decât atât, în unele directive privind mediul a fost inserată o mențiune care cere o atare referință în actele normative interne¹. Noua procedură și-a găsit o primă expresie directă în art. 3.1 al Directivei 97/11/CE din 3 martie 1997 care a modificat Directiva 85/337/CEE privind evaluarea incidentelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului conform căruia: „*Atunci când statele membre adoptă aceste dispoziții, aceasta conține o referință la prezenta directivă ori sunt însoțite de o atare referință cu ocazia publicării sale oficiale. Modalitățile acestei referiri sunt hotărâte de statele membre*”.

Ca atare, indiferent de textul intern de transpunere – lege, decret, hotărâre guvernamentală – acesta va trebui să facă trimitere la directiva pe care o vizează.

Desigur, așa cum am menționat mai sus această situație este valabilă în privința statelor membre ale Uniunii Europene, ea neputând să servească decât, cel mult, ca model pentru țările în proces de preaderare. Oricum însă, preluarea unei atari practici a avut meritul de a permite o identificare între cele două categorii de acte normative și o mai bună transpunere a celor comunitare.

Privită din perspectiva cazului României, aproximarea (armonizarea) legislației naționale cu *acquis*-ul comunitar de mediu a presupus, înainte de toate, respectarea dispozițiilor constituționale în materie.

Astfel, indiferent de categoria actului normativ comunitar ce a trebuit transpus – regulamentele (care nu au fost direct aplicabile până la aderare), directivele, deciziile, obiectivele lor

¹ Ca, de pildă, Directiva 91/689/CEE din 12 decembrie 1991 privind deșeurile periculoase, Directiva 91/271/CEE din 21 mai 1991 relativă la tratarea apelor urbane uzate, Directiva 92/43/CEE din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale, precum și flora și fauna sălbatică ș.a.

au trebuit să fie receptate printr-o lege ori alt act normativ cu putere de lege (ordonanță, ordonanță de urgență).

Pentru „organizarea executării legii” prin hotărâri ale Guvernului sau, în prelungirea acestora, prin ordine ministeriale s-au putut stabili, prin menționarea expresă a actului normativ primar, aspecte de ordin tehnic-procedural, manuale de acțiune, valori de poluanți ș.a. Nu poate fi permisă deci, pentru această perioadă de preaderare, receptarea directă prin acte normative, prin natura lor subsidiare, precum hotărâri de guvern, ordine ministeriale, întrucât ele nu-și pot găsi baza de existență direct în acte normative din afara sistemului juridic intern. În acest context s-a ridicat o altă problemă deosebit de importantă: măsura în care actele normative subsidiare respectau statutul și rolul lor constituțional: acela de „a organiza executarea legii” și de a nu se trece la exces de putere¹, pentru că limita între conformare și exces este deosebit de labilă².

Deși, aparent, cu un statut mai ales teoretic, existența unei asemenea situații nu este exclusă. În raport cu contextul și prioritățile interne, statele central și est-europene au adoptat după 1990 o serie de reglementări menite să recupereze handicapul care le despărțea de zona vestică a continentului, în frunte cu legea-cadru privind protecția mediului. De asemenea, ratificarea în această perioadă a o serie de tratate internaționale în domeniu, acceptate și de CE, a condus și ea la adoptarea unor reglementări interne asemănătoare, dacă nu cvasiidentice.

Asemenea evoluții, la care se adaugă spiritul de imitație inerent unui atare context, au condus și la adoptarea și în perioada anterioară preaderării a unor reglementări similare cu cele existente în spațiul comunitar. Este vorba, desigur, mai ales de așa-numita „reglementare orizontală”, referitoare la probleme precum: principiile generale, accesul la informația de mediu, participarea la decizia de mediu și accesul la justiție (ca elemente procedurale ale dreptului la un mediu sănătos) și, într-o anumită măsură, reglementările privind studiul de impact ecologic. De asemenea, o serie de norme și standarde tehnice larg acceptate la nivel internațional. Identitatea sau marea asemănare nu au mai presupus, în privința acestor reglementări comunitare, receptarea internă.

La capătul acestui proces în unele cazuri au fost adoptate noi legi-cadru, „ale aderării la UE”, precum în cazul Poloniei (2001, modificată în 2005) și cel al României (2005), care, spre o mai deplină conformare, au preluat, uneori *talae quale*, formulările principiilor din dreptul UE, reglementările vizând drepturile procedurale ale dreptului la mediu sănătos sau tehnica studiului de impact, chiar în detrimentul unor reglementări mai complete existente până atunci!

În perioada post-aderare, prioritară devine asigurarea transpunerii adecvate și la termen a noilor acte normative ale UE în dreptul intern, sub controlul Comisiei Europene, înregistrându-se deja primele acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor unionale, în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene.

¹ Excesul de putere poate fi sancționat în dreptul român prin anularea actului administrativ de către instanța competentă, potrivit Legii nr. 554/2004a contenciosului administrativ. Ajungerea la această situație ar crea însă o stare de confuzie în privința receptării dreptului comunitar, iar după aderare, declanșarea procedurii de sancționare pentru absența transpunerii.

² De exemplu, în dreptul francez excesul circularelor administrative a fost aspru sancționat de Consiliul de Stat care, prin decizia din 21 octombrie 1996, a anulat o hotărâre administrativă ce regrupa mai multe texte de acest gen, care transpuneau 27 directive și introduceau 4 convenții internaționale din 1 martie 1993 pentru *exces de putere și violare a delegării puterii reglementare a art. 7, întrucât era necesar un decret*.

Capitolul II

Noțiunea, trăsăturile definitorii și definiția dreptului mediului

Evoluțiile generale înregistrate în ultimele decenii au determinat un proces amplu de formare și afirmare a unei ramuri noi, distincte în cadrul sistemului juridic, dreptul mediului depășind stadiul unor simple dezvoltări în cadrul ramurilor tradiționale și afirmarea unei inedite discipline de studiu și investigație științifică¹.

Secțiunea 1. Dreptul mediului – o nouă ramură de drept

Dacă în 1976 R. Drago considera ca absurdă susținerea tezei existenței unui drept al mediului ca disciplină juridică autonomă, astăzi se admite unanim afirmarea acestuia ca o nouă ramură de drept și un domeniu inedit de cercetare științifică și studiu universitar cu largi perspective de dezvoltare².

Amplizarea și profunzimea măsurilor adoptate la nivel național și internațional, mai ales după 1972, au dus la configurarea unui fascicul important de reglementări având ca obiectiv protecția, conservarea și ameliorarea factorilor și elementelor de mediu. Aceste evoluții s-au reflectat și în planul științelor juridice, prin particularizarea unui nou obiect al reglementărilor dreptului, de-a lungul unor procese specifice (în cadrul formal al dreptului și procedurilor ordinare), a tehnicilor juridice originale ori printr-o distorsiune crescândă între dreptul scris și necesitățile practice, o neaplicare a regulilor existente, o adaptare insuficientă la exigențele noii materii de reglementat și, în cele din urmă, la introducerea de noi raporturi juridice.

Cerințele imperative de ordin tehnic, social, politic, economic etc., reglementările juridice adoptate în acest sens, precum și necesitatea sporirii eficienței acțiunii socio-umane în soluționarea problemelor ecologice au determinat formarea unei noi ramuri de drept, dreptul mediului.

¹ Asupra problematicei generale a dreptului mediului, a se vedea, în special: *J. Lamarque*, Droit de la protection de la nature et de l'environnement, Paris, L.G.D.J., 1973 (lucrarea fondatoare pentru dreptul francez); *M. Despax*, Droit de l'environnement, Ed. Litec, Paris, 1980; *M. Prieur*, Droit de l'environnement, 5^e ed., Ed. Dalloz, Paris, 2004; *J. Morand-Deville*, Le droit de l'environnement, 7^e ed., col. „Que sais-je”, P.U.F., Paris, 2006; *A. Van Lang*, Droit de l'environnement, 2^e ed., P.U.F., Paris, 2007; *V. Insergent-Brisset*, Droit de l'environnement, Presses Universitaires de Rennes, 2005; *C. Pasqualini Salsa*, Diritto ambientale, VIII edizione, Ed. Maggiali, 2005; *D. Hughes, T. Jewell, J. Lowther, N. Parpworth, P. de Prez*, Environmental Law, 4th ed., Butterworths Lexis Nexis, London, 2002; *R. Martin Mateo*, Tratado de derecho ambiental, Ed. Edisofer, Madrid, 2003; *P.A. Leme Machado*, Direito ambiental brasileiro, Ed. Malheiros, Sao Paulo, 2008; *D. Marinescu*, Tratat de drept al mediului, Ed. Universul Juridic, București, 2008; *M. Dușu*, Dreptul mediului, tratat, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2007; *E. Lupan*, Tratat de dreptul protecției mediului, Ed. C.H. Beck, București, 2009.

² La protection du voisinage et de l'environnement, în Travaux de l'Association, *H. Capitant*, 1979, p. 457.

Acest sector tot mai important al acțiunii sociale, unitar în primul rând datorită valorilor sociale de maximă importanță pe care le ocrotește, în ultimă instanță viața umană însăși, în multidimensionalitatea semnificațiilor sale, este reglementat de o legislație distinctă, ce tinde spre constituirea unui subsistem juridic propriu.

În sfârșit, dar nu și în ultimul rând, existența unei ramuri distincte de drept, dreptul mediului, este impusă și de caracterul relativ unitar al acțiunii sociale privind ocrotirea factorilor naturali, sau creați prin activități umane, ai mediului ambiant.

Secțiunea a 2-a. Dimensiuni și particularități

Datorită particularităților obiectului supus reglementării – relațiile sociale vizând raportul dintre om (societate) și mediul său – dreptul mediului are un caracter „orizontal”, în sensul că acoperă diferite ramuri juridice clasice (drept privat, public, internațional și comunitar) și reprezintă un drept de interacțiuni, care tinde să penetreze în toate sectoarele sistemului de drept, pentru a introduce dimensiunea ecologică.

Pentru delimitarea și definirea câmpului de cuprindere al dreptului mediului, din punct de vedere formal pot fi folosite trei criterii principale:

- *criteriul instituțional*, care se referă la structurile politice, administrative de decizie și acțiune în domeniu;

- *criteriul material*, axat pe definiția dată mediului¹;

- *criteriul finalității*, privind scopul normelor edictate.

După primul criteriu (într-o viziune restrânsă), dreptul mediului reprezintă ansamblul normelor juridice care se referă la problemele care sunt de competența Ministerului mediului sau a altei structuri administrative corespunzătoare. Așa de exemplu, potrivit unei asemenea modalități de definire, dreptul mediului ar cuprinde dreptul protecției naturii (cu excepția dreptului forestier și a celui rural), dreptul poluării și al reparării daunelor, dreptul siturilor naturale și peisajelor.

În România, de exemplu, având în vedere sfera de acțiune (atribuțiile) a Ministerului de resort, dreptul mediului ar fi format din reglementările privind protecția mediului (prevenirea și controlul poluării, protecția și conservarea diversității biologice ș.a.) și cele referitoare la gospodărirea apelor.

Conform criteriului material, această ramură de drept este constituită din normele aferente protecției mediului. O asemenea perspectivă este exprimată de O.U.G. nr. 195/2005, în calitatea sa de reglementare-cadru în materie, care își declară ca obiect [art. 1 alin. (1) „ansamblul de reglementări juridice privind protecția mediului” și definește acest din urmă termen].

Un alt criteriu frecvent folosit pentru definirea dreptului mediului este cel finalist, respectiv al conținutului și scopului normelor edictate. Se consideră în acest sens că aparțin dreptului mediului acele reguli care privesc menținerea echilibrului ecologic și ocrotirea sănătății umane; ca urmare, dreptul mediului este un „drept pentru mediu” sau un „drept ecologic”. Acest criteriu finalist a fost reținut de M. Despax, după care dreptul mediului „are ca obiect suprimarea sau limitarea impactului activităților umane asupra elementelor ori mediilor naturale”².

¹ Ca de exemplu: M. Prieur, op. cit., p. 10; J. Fromageau, Ph. Gutinger, op. cit., p. 3.

² M. Despax, op. cit., p. 15.

În același context, exprimând un punct de vedere „urbanistic”, R. Savy consideră la rândul său că „dreptul mediului reglementează astfel folosirea instalațiilor și activitățile pentru a preveni atingerile pe care acestea pot să le aducă calității mediului în care trebuie inserate”¹.

Dintr-o altă perspectivă, preocupările de a determina obiectul de studiu și de reglementare specific dreptului mediului au ajuns la exprimarea altor trei viziuni de abordare a problemei.

Prima, fondată pe o abordare științifică, mai precis ecologistă, consideră că dreptul mediului ar fi ramura juridică menită să răspundă nevoilor rezultate din cercetarea ecologică. Acestea ar putea fi, de exemplu, cele exprimate în „Strategia mondială de conservare” (UICN², 1980): menținerea proceselor ecologice esențiale, preservarea diversității genetice și utilizarea durabilă a speciilor și ecosistemelor.

A doua viziune, bazată pe o abordare preponderent de ordin etic, pornește de la ideea că generațiile actuale trebuie să lase generațiilor viitoare un patrimoniu (natural) moștenit la rândul lor de la generațiile trecute. Ca atare, elementele mediului trebuie să fie folosite și administrate în mod durabil, cu menținerea elementelor lor caracteristice. Dreptul mediului ar fi atunci ansamblul regulilor juridice care guvernează acest patrimoniu (comun) al generațiilor și indivizilor (sincronic și diacronic).

Cea de-a treia, viziunea administrativă, amintită și mai înainte, are în vedere domeniile de competență încredințate diferitelor structuri administrativ-instituționale care activează în raport cu mediul. Astfel, dreptul mediului ar fi dreptul care tratează problemele legate de aceste domenii de competență.

După cum se poate observa și aceste trei abordări nu pot fi considerate ca fiind absolut separate, fiecare dintre ele relevând mai degrabă diferite fațete, chiar fundamentale ale aceleiași probleme. Desigur, viziunea (criteriul) administrativă pare cel mai aproape de nevoile dreptului, aducând o anumită notă de concretețe și precizie. Totuși, restrângerea la o asemenea abordare ar sărăci prea mult bogăția și complexitatea semnificațiilor dreptului mediului, ca ramură și disciplină juridică.

Relevând utilitatea criteriilor de mai sus, considerăm că, pentru definirea cât mai cuprinzătoare a dreptului mediului, se impun valorificarea valențelor tuturor acestor abordări în stabilirea obiectului și metodei de reglementare, relevarea caracterului normelor componente, principiilor și altor elemente care contribuie la exprimarea specificului său ca ramură de drept.

Secțiunea a 3-a. Trăsături definitorii

§1. Obiectul dreptului mediului

Ca urmare a transformărilor care au avut loc în cadrul raporturilor dintre om (societate) și mediu, a luat naștere și se dezvoltă continuu o categorie de relații sociale privind protecția, conservarea și ameliorarea mediului ambiant, cu trăsături specifice, care nu constituie obiect de reglementare pentru niciuna dintre ramurile tradiționale ale dreptului.

Considerăm astfel că, în circumscrierea grupului de norme ale dreptului mediului, trebuie să pornim de la precizarea noțiunii de mediu și a semnificațiilor sale în plan juridic, precum și a

¹ R. Savy, *Droit de l'urbanisme*, P.U.F., Paris, 1981, p. 55.

² Uniunea Internațională pentru Conservarea Naturii.

înțelesurilor legale ale noțiunilor de protecție, conservare și dezvoltare a acestuia. Și acestea mai ales pentru a introduce un minimum de precizie absolut necesară juridicului.

1.1. Definiția noțiunii de mediu

Termenul de mediu (*environment, umwelt, milieu*) a fost folosit începând din secolul XIX în sens biologic, ca ambianță naturală a viețuitoarelor; ulterior, în domeniul geografiei (K. Riffler, P.V. de la Blanche, S. Mehedinți ș.a.), este definit ca spațiul locuit și influențat de către om. Frecvența sa utilizare, inclusiv la nivelul limbajului comun, despovărată de un sens juridic precis creează alte dificultăți.

La originea sa, termenul de mediu a izvorât din substantivul englezesc „environment”, preluat apoi și în franceză sub forma „l’environnement” și în alte limbi, și a avut rolul de a desemna spațiul din jurul omului (*medio ambiente* în spaniolă, *meio ambiente* în portugheză, *al biah* în arabă ș.a.).

El a fost definit în „Le Grand Larousse” din 1972 ca fiind „ansamblul elementelor naturale și artificiale care condiționează viața umană”. Dictionarul Webster preferă o definiție generală a mediului, care ar fi „circumstanțele, obiectele ori condițiile care înconjoară persoana”, urmată de precizarea „ansamblul factorilor fizici, chimici și biotici (precum climatul, solul și ființele) care acționează asupra unui organism ori unei comunități ecologice și determină în definiție forma și supraviețuirea lor”, la care se adaugă „ansamblul condițiilor sociale și culturale care influențează viața unui individ ori a unei comunități”.

Aceste definiții de dicționar au sfârșit prin a se orienta progresiv către o dublă accepțiune a termenului: „cadru de viață al individului și/sau ansamblul condițiilor (...) susceptibile să acționeze asupra organismelor vii și activităților umane”.

Odată cu apariția și amplificarea problemelor ecologice, mai ales în a doua jumătate a secolului trecut, se afirmă o concepție holistică privind mediul ca obiect de interes și de acțiune publică, ce s-a reflectat cu pregnanță în termenii actelor normative adoptate în unele țări la sfârșitul anilor 1960 (precum *National Environmental Policy Act*, SUA, 1969), precum și în documentele primei Conferințe a Națiunilor Unite privind mediul (Stockholm, iunie 1972).

În același timp, acțiunile concrete – de natură economică, juridică, instituțională etc. – în vederea prevenirii și combaterii poluării au reclamat circumscrierea și definirea mai precisă a conceptului de mediu și a elementelor sale componente. Astfel, potrivit consiliului internațional de limbă franceză al colocviului internațional *Enseignement et Environnement* (Aix en Provence, 1972), mediul reprezintă „ansamblul, existent la un moment dat, al aspectelor fizice, chimice, biologice și sociale, susceptibile de a crea un efect direct sau indirect, imediat sau ulterior asupra viețuitoarelor, omului și activităților umane”. În cadrul aceluiași colocviu, comisia pentru limba engleză formulează o definiție în care consideră mediu „ansamblul tuturor ființelor și lucrurilor care compun spațiul apropiat și îndepărtat al omului, care îi poate determina sau schimba existența și poate influența total sau parțial modul său de viață”.

Așa cum afirma un specialist francez, „într-o asemenea perspectivă, orice poate intra în conceptul de mediu; se pot include și învățământul, petrecerea timpului liber, sporturile, problema transporturilor, sistemul de comunicații în ansamblul său, artele, medicina, criminologia etc.”¹

¹ J. Lamarque, op. cit., p. 21 și urm. Pentru alte definiții în materie, a se vedea Dictionnaire de l'Ecologie, Enciclopedia Universalis, Ed. Albin Michel, Paris, 1999.

Definirea mediului în raport direct cu condiția naturală a omului a dus la formularea termenului de „mediu uman” (*human environment*), care a făcut tranziția spre conceptul complex de mediu care se afirmă astăzi.

Pentru Comunitățile Europene, mediul reprezintă „ansamblul elementelor care, în complexitatea lor relațională, constituie cadrul și condițiile vieții omului”. Un document al Consiliului Europei stabilea că „mediul înseamnă apă, aer și sol în interacțiunea lor, precum și raportul dintre acestea și orice alt organism viu” (art. 2 din *Directiva Consiliului Europei* din 27 iunie 1967). Alte documente comunitare, precum directivele referitoare la informațiile privind mediu, arată că acestea din urmă vizează starea elementelor de mediu (cum sunt aerul și atmosfera, apa, solul, suprafața terestră, peisajul și ariile naturale, inclusiv zonele umede, marine și costiere, diversitatea biologică și componentele sale, inclusiv organismele modificate genetic, precum și interacțiunea dintre aceste elemente) și factorii (cum sunt substanțele, energia, zgomotul, radiațiile sau deșeurile, inclusiv deșeurile radioactive, emisiile, deversările și alte evacuări în mediu, ce afectează sau pot afecta elementele de mediu).

În documentele ONU, termenul de „mediu” nu este de obicei precis definit, iar sensul în care este utilizat este amplu și, de aceea, ambiguu.

Declarația de la Stockholm (1972) se mărginește să enumere (principiul 2) elementele care compun mediul: „Resursele naturale ale Globului, inclusiv aerul, apa, pământul, flora și fauna și, în special, eșantioanele reprezentative ale ecosistemelor naturale...”.

În privința documentelor internaționale, în absența unui tratat global, nu există o definiție clară a noțiunii de mediu. Totuși, de exemplu, Convenția Benelux în materie de conservare a naturii și protecție a peisajelor (8 iunie 1982) consideră mediul natural ca fiind „mediul natural al omului, cuprinzând elementele abiotice (nevii), precum rocile, apa și atmosfera, și elementele biotice (vii), incluzând biocenozele naturale și seminaturale, inclusiv flora și fauna în stare sălbatică”.

La rândul său, *Convenția privind răspunderea civilă pentru daune rezultând din exercitarea de activități periculoase pentru mediu* (1993) îl definește în sensul că acesta cuprinde „resursele naturale abiotice și biotice, cele precum aerul, apa, solul, fauna și flora, și interacțiunea dintre acești factori, bunurile care compun moștenirea culturală și aspectele caracteristice ale peisajului”.

Legislațiile naționale conferă conceptului semnificații și dimensiuni specifice, diverse, de la simpla sa menționare în titlul actului normativ, fără a fi definit expres (de exemplu, în legea venezuelană în materie din anul 1976), la o definiție parțială, cu obiective legislative specifice (de pildă, legile din Belgia sau Columbia, din 1974), și până la definiții globale, atotcuprinzătoare (legea malaeziană din 1974), sau identificarea mediului ambiant cu resursele poluabile (cazul Japoniei, 1976, și Mexicului, 1971). În unele situații, elementele mediului sunt enumerate fără a fi plasate în cadrul unei definiții (legea adoptată de SUA în 1969).

Legile naționale mai recente complică în loc să simplifice definiția. Așa de pildă, Legea bulgară a mediului din 1991 consideră mediul „un ansamblu de factori și elemente naturale și antropogenice corelate, care afectează echilibrul ecologic, calitatea vieții și sănătatea umană, patrimoniul cultural și istoric și peisajul”. La rândul său, Legea portugheză a mediului din 1987 se aplică la cvasitotalitatea elementelor constitutive ale mediului natural și uman.

Potrivit O.U.G. nr. 195/2005, mediul¹ reprezintă ansamblul de condiții și elemente naturale ale Terrei: aerul, apa, solul, subsolul, aspectele caracteristice ale peisajului, toate straturile atmosferice, toate materiile organice și anorganice, precum și ființele vii, sistemele naturale în interacțiune, cuprinzând elementele enumerate anterior, inclusiv unele valori materiale și spirituale, calitatea vieții și condițiile care pot influența bunăstarea și sănătatea mediului.

Într-un context sectorial, dar cu semnificații generale și într-o viziune sistemică, O.U.G. nr. 202/2002 privind gospodărirea integrată a zonei costiere², cuprinde, la Anexa I, pct. 13, următoarea definiție a mediului: a) resursele naturale abiotice și biotice, cum sunt aerul, apele subterane și de suprafață, solul, clima, fauna și flora și habitatul acestora; b) bunurile care fac parte din mediul construit și din patrimoniul natural; c) aspectele caracteristice ale peisajului; d) calitatea vieții și a mediului de viață, în măsura în care au sau pot avea influență asupra bunăstării și sănătății omului; e) interacțiunea factorilor de la lit. a)-d).

Tot reglementarea-cadru privind protecția mediului definește noțiunea de mediu geologic ca fiind ansamblul structurilor geologice de la suprafața pământului în adâncime: sol, ape subterane, formațiuni geologice. O.U.G. nr. 236/2000 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (în prezent, abrogată prin O.U.G. nr. 57/2007³), utilizează și definește conceptul de mediu natural considerat a fi ansamblul componentelor, structurilor fizico-geografice, biologice și biocenotice naturale, terestre și acvatice, având calitatea intrinsecă de păstrător al vieții și generator de resurse necesare acestora (art. 4 pct. 14).

O definiție legală a protecției mediului, în sens urbanistic, o găsim în Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismului, în sensul „ansamblul de acțiuni și măsuri privind protejarea fondului natural și construit în localități și în teritoriul înconjurător”.

Așa cum afirma profesorul Michel Prieur, în ciuda dezvoltărilor din ultimele decenii, mediul constituie astăzi o „noțiune-cameleon”⁴.

În general, după cum se poate observa din analiza diverselor puncte de vedere exprimate, întâlnim două sensuri curente ale termenului de mediu:

a) cel reieșit și afirmat de științele naturii și aplicat la realitățile societăților umane (abordarea ecologică), care îl definește drept ansamblul de elemente și echilibre de forțe concurente, de natură diversă, care condiționează viața unui grup biologic;

b) cel specific vocabularului arhitecților și specialiștilor în urbanism, care îl consideră drept zona de contact între un spațiu construit și mediul ambiant (natural și artificial).

Abordarea și definiția mediului acceptate de către juriști diferă și ele. Așa de exemplu, potrivit unei asemenea viziuni, mediul se situează între o concepție prea restrânsă, protecția naturii, și o protecție prea globală, atrăgând spre acesta ansamblul problemelor referitoare la calitatea vieții⁵. La rândul său, natura este un alt concept vag; „natura” văzută în globalitatea

¹ O.U.G. nr. 195/2005 folosește în mod corect termenul de „mediu”, și nu expresia pleonastică „mediu înconjurător”; potrivit DEX, mediul reprezintă „natura înconjurătoare în care se află lucrurile și ființele”. Din păcate, în română nu avem două vocabulare pentru a desemna un mediu fizic (de exemplu, fr. *milieu*) și mediul ca ansamblu (fr. *environnement*). Pentru această problemă, a se vedea Th. Hristea, un pleonasm evitabil: „Mediu înconjurător”, în R.R.D.M. nr. 1/2003, p. 71-79.

² M.Of. nr. 965 din 28 decembrie 2002.

³ M.Of. nr. 442 din 29 iunie 2007.

⁴ M. Prieur, op. cit., p. 2.

⁵ J. Morand-Devillier, op. cit., p. 6.

sa regrupează siturile și peisajele, precum și ecosistemele. Orice nu face obiectul unei intervenții umane ar fi natură¹.

Mediul, ca noțiune antropocentrică, se concepe astfel precum cadrul, determinat de natură, dar prelucrat de către om, în care se desfășoară activitățile umane.

Urmând îndeaproape abordarea lui M. Prieur și având în vedere laxitatea și diversitatea prevederilor juridice în materie, considerăm și noi că este absolut necesară o definiție legală globală cât mai exactă a mediului, pentru a face astfel operaționale diversele reglementări în materie. Din această perspectivă, într-o aproximație generală, mediul constituie ansamblul factorilor (naturali sau creați prin activități umane) care acționează asupra condițiilor de viață și existență ale omului (societății)².

Așadar termenul de „mediu” poate descrie un sector limitat ori un spațiu și factori în număr aproape infinit. În accepția sa fizică cea mai largă, mediul este descris ca fiind „habitatul creat pe pământ pentru ființele vii”. Ca o concluzie, cuvântul „mediu” corespunde ideii relativ clare în nucleul său central și imperfect în contururile sale.

Dincolo de varietatea unor asemenea definiții, este de domeniul evidenței că definiția mediului are numeroase consecințe și implicații asupra dreptului mediului. De aceea este foarte important ca reglementările speciale în materie să cuprindă o definiție „legală”, la care să se raporteze cei chemați să le aplice și, totodată, cei preocupați de dimensiunea teoretică a acestei noi ramuri de drept. Aceasta trebuie să ofere elemente concrete, astfel încât să devină operațională la nivel concret, în primul rând juridico-administrativ.

1.2. Elemente ale obiectului de reglementare

Ca ramură distinctă a sistemului dreptului, dreptul mediului reglementează acele relații sociale care iau naștere în procesul de protecție, conservare și ameliorare a calităților naturale ale mediului. Măsurile de conservare și protecție au apărut primele în timp; ulterior, odată cu diversificarea preocupărilor și conturarea unei concepții moderne în materie, s-a trecut la instituirea unor sisteme care să favorizeze gestionarea și utilizarea rațională a resurselor mediului și, pe această cale, chiar ameliorarea calităților lor naturale. De aceea, un rol deosebit îl ocupă, în precizarea dimensiunilor sale, relevarea semnificațiilor acestor elemente definitorii.

Protecția mediului. În sens larg, protecția cuprinde în linii generale toate problemele prevenirii și combaterii degradării mediului, conservării și ameliorării sale, dar nu se reduce la acestea și nu le presupune întotdeauna. Din perspectivă juridică se urmărește, pe de o parte, evitarea activităților nocive, iar pe de altă parte, adoptarea unor măsuri pozitive pentru împiedicarea deteriorării mediului. Așadar, protecția vizează un obiectiv mult mai larg decât conservarea, care se limitează în principiu la domeniul resurselor naturale. În același timp, protecția nu angajează cu necesitate conceptul de ameliorare, care implică o creștere, o amplificare a calităților naturale ale factorilor de mediu. În sfârșit, în ultimii ani se afirmă o viziune integrată, conform căreia protecția presupune elaborarea și aplicarea unei planificări și

¹ M. Prieur, op. cit., p. 4.

² De obicei, în accepțiunea noțiunii de mediu nu sunt cuprinse problemele mediului muncii (chiar dacă expunerile profesionale la zgomot ori la poluări nu sunt deloc diferite în natura lor). În concepția Organizației Internaționale a Muncii, „mediul muncii este un element important al mediului”, iar „ameliorarea mediului muncii se repercutează, în consecință, asupra mediului în general” (Rezoluția O.I.M. din 27 iunie 1972).

gestiuni ecologice globale, cuprinzând reglementări, proceduri, instituții existente la nivel național și internațional.

Se realizează prin instituirea anumitor obligații, stabilirea unor condiții speciale și stipularea unor interdicții privind utilizarea rațională a resurselor naturale, prevenirea și combaterea poluării mediului și a efectelor dăunătoare ale fenomenelor naturale asupra elementelor sale componente.

Conservarea mediului ambient. Urmărește reproducerea și întreținerea dimensiunilor naturale ale acestuia, menținerea la un nivel calitativ durabil a resurselor naturale. Din acest punct de vedere se impune respectarea legilor conservării mediului, care se referă în special la faptul că mediul ambient este un sistem a cărui integritate este asigurată prin funcționarea echilibrată a subsistemelor sale (naturale și umane); resursele sale sunt finite, el însuși are o capacitate limitată de absorbție și neutralizare a acțiunilor nocive, prezintă echilibre fragile, iar sistemul teritorial care reprezintă unitatea teritorială fundamentală trebuie să funcționeze astfel încât suma intrărilor și ieșirilor să fie o mărime relativ stabilă în timp. În ultimul timp, conservarea, în sens larg, este considerată elementul central al obiectului dreptului mediului. O asemenea concepție a fost exprimată de „Strategia mondială pentru conservare”, UICN, (1980) prin definirea conservării ca „gestiune a utilizării biosferei pentru ființa umană, astfel încât să producă un mai mare și durabil beneficiu pentru generațiile actuale, dar cu menținerea potențialului său pentru a satisface și necesitățile generațiilor viitoare”. Așadar, este vorba despre gestiunea resurselor renovabile și evitarea gaspajului resurselor naturale nerenovabile. Randamentul durabil optim semnifică faptul că o resursă naturală renovabilă trebuie să fie exploatată fără a trece de limita care garantează refacerea sa și, pe această bază, supraviețuirea resursei. În sfârșit, să precizăm că păstrarea mediului, existența sa, nu privesc într-o manieră integrală calitatea, tinzând numai la menținerea condițiilor necesare pentru reproducerea resurselor permanente.

O.U.G. nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice¹, cu modificările ulterioare, definește conservarea, dintr-o perspectivă naturist-sectorială, ca fiind ansamblul de măsuri care se pun în aplicare pentru menținerea sau refacerea habitatelor naturale și a populațiilor de specii de faună și floră sălbatice, într-o stare favorabilă (art. 4 pct. 1).

Ameliorarea calității mediului. Are ca obiectiv definitoriu îmbunătățirea stării și calității factorilor naturali și a celor creați prin activități umane în vederea unei optime interacțiuni socioeconomico-ecologice între om (societate) și natură. Sunt edificatoare în acest sens reglementările legale privind conservarea și dezvoltarea fondului forestier, ameliorarea factorilor climatici și îmbunătățirea condițiilor naturale de muncă și viață ale populației. Spre deosebire de conservare care presupune numai întreținerea unui *statu-quo* durabil, ameliorarea implică acte pozitive pentru îmbunătățirea calității mediului.

1.3. Alți termeni

Alături de aceste noțiuni, vocabularul juridic a reținut și alți termeni ai ecologiei, fără a le da întotdeauna o definiție precisă în planul dreptului; ei devin însă noțiuni-cheie și pentru dreptul

¹ M.Of. nr. 442 din 29 iunie 2007.

mediului; de aceea ne vom opri asupra câtorva dintre aceștia, relevându-le semnificațiile curente conferite¹.

Natura – este definită, în termeni generali, ca reprezentând acea parte a mediului care nu a făcut în mod direct obiectul intervenției omului, cuprinzând, în consecință, siturile, peisajele și ecosistemele.

Calitatea vieții – a devenit un fel de complement indispensabil al mediului, evidențiind faptul că acesta privește nu numai natura, ci și omul în raporturile sale sociale, de muncă, timp liber etc. După J. Lamarque, calitatea vieții „nu poate constitui un vag fundament moral al protecției mediului, ea nu poate fi obiect de drept”².

Termenul a fost folosit pentru prima dată în sensul actual de către B. de Jouvenel în 1958, care consideră că „problema esențială din punctul meu de vedere este că formele viitoare de progres trebuie să poarte asupra calității vieții”³.

Dintre definițiile legale cuprinse în O.U.G. nr. 195/2005 și care interesează acest capitol arătăm:

- *deteriorarea mediului* – alterarea caracteristicilor fizico-chimice și structurale ale componentelor naturale și antropice ale mediului, reducerea diversității sau productivității biologice a ecosistemelor naturale și antropizate, afectarea mediului natural cu efecte asupra calității vieții, cauzate, în principal, de poluarea apei, atmosferei și solului, supraexploatarea resurselor, gospodărirea și valorificarea lor deficitară, ca și prin amenajarea necorespunzătoare a teritoriului;

- *dezvoltare durabilă* – dezvoltarea care corespunde necesităților prezentului, fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile necesități;

- *echilibrul ecologic* – ansamblul stărilor și interrelațiilor dintre elementele componente ale unui sistem ecologic, care asigură menținerea structurii, funcționarea și dinamica ideală a acestuia;

- *poluant* – orice substanță, preparat sub formă solidă, lichidă, gazoasă sau sub formă de vapori ori de energie, radiație electromagnetică, ionizantă, termică, fonică sau vibrații care, introdusă în mediu, modifică echilibrul conținutului acestuia și al organismelor vii și aduce daune bunurilor materiale;

- *poluare* – introducerea directă sau indirectă a unui poluant care poate aduce prejudicii sănătății umane și/sau calității mediului, dăuna bunurilor materiale ori cauza o deteriorare sau o împiedicare a utilizării mediului în scop recreativ sau în alte scopuri legitime.

§2. Metoda de reglementare

În privința metodei de reglementare, criteriu subsecvent de delimitare, datorită faptului că protecția, ocrotirea și dezvoltarea mediului reprezintă o problemă de interes național, statul

¹ Noțiunile sunt prezentate în special pe baza lucrării Dictionnaire de l'Ecologie, Encyclopedia Universalis, Ed. Albin Michel, Paris 1999.

² J. Lamarque, op. cit., p. XIV; Dictionnaire de l'ecologie, Encyclopedia Universalis, Ed. Albin Michel, Paris, 1999; Documentele internaționale și actele normative interne au preluat tehnica definirii exprese a principalilor termeni ecologici utilizați. A se vedea, în acest sens, termenii și expresiile definite în art. 2 al O.U.G. nr. 195/2005.

³ B. de Jouvenel, Organisation du travail et aménagement de l'existence, Arcadie, 1980, p. 160.

intervine în mod direct, conferind un caracter de autoritate, imperativ reglementării juridice a raporturilor sociale din acest domeniu de activitate.

Dar ceea ce este specific, din punctul de vedere al analizei științifice, pentru dreptul mediului este metoda sistematică de analiză. Într-adevăr, complexitatea elementelor componente ale mediului și a relațiilor dintre acestea impun utilizarea metodei sistematice pentru o abordare juridică adecvată a problemelor protecției naturii. Mediul se constituie ca un sistem multidimensional, care cuprinde în sens larg nu numai elementele fizico-chimice, ci și factori culturali și sociali, deci inclusiv dreptul¹.

Ca atare, pentru a construi un drept al mediului corespunzător este necesară elaborarea unei perspective teoretice pe baza analizei sistematice. Desigur, obstacolul principal în calea unui asemenea demers îl reprezintă conceperea unor norme globale care rămân operaționale în sectoare particulare, adoptarea unor reguli de competență materială și teritorială într-un context diversificat și mai ales izolarea sistemului dreptului mediului de sistemul judiciar în ansamblul său².

Avantajele care ar rezulta dintr-o construcție și funcționare sistemică a dreptului mediului (care s-ar putea sprijini și pe informatica juridică) ar fi multiple. În primul rând, s-ar realiza o mai bună integrare a preocupărilor ecologice în ansamblul sistemului juridic, fără ca dreptul mediului să dispară ca ramură specială (cu riscul deloc neglijabil ca integrarea să consacre subordonarea intereselor mediului altora mai importante); apoi s-ar elimina contradicțiile și paralelisme dintre regulile juridice concurente, s-ar permite abordări orizontale de-a lungul unor categorii verticale de mediu și de spații care alcătuiesc mediul, s-ar putea institui o ierarhizare mai bună a diferitelor niveluri de organizare și coerență (internațională, regională, națională), garantându-se totodată autonomia necesară a acestora, s-ar valoriza corespunzător conceptul de resurse naturale ori „bunuri ale mediului” ca patrimoniu comun și, în sfârșit, s-ar facilita eventuala elaborare a unui Cod al mediului. Poate că în nicio altă ramură și disciplină juridică nu asistăm, ca în cazul dreptului mediului, la o împletire mai strânsă, până la confundare, a celor două ipostaze ale dreptului: dreptul-cercetare, creator, și, dreptul-regulă, aplicativ.

Alături de caracterul sistematic, deosebit de evidentă este și interdisciplinaritatea dreptului mediului. Astfel, pentru normele sale, „legile naturii” sunt de o importanță maximă și de aceea știința este utilizată pentru a prevedea și a regla consecințele comportamentului uman asupra fenomenelor naturale. În același timp, evitarea transferului poluării dintr-un mediu într-altul presupune adoptarea unor măsuri integrate, corelate și coordonate. Totodată, dinamica și evoluția procesuală a factorilor de mediu impun o flexibilitate deosebită a reglementărilor și politicilor de mediu.

§3. Caracterul normelor juridice

Întrucât respectarea prescripțiilor lor prezintă astăzi o importanță deosebită, normele acestei noi ramuri a sistemului de drept sunt în mare parte norme imperative (onerative sau prohibitive).

¹ C. de Vilmorin, Protection de l'environnement et perspective juridique, în Revue d'urbanisme nr. 171/1979, p. 24.

² Asupra limitelor analizei sistematice fondate pe modele, a se vedea O. Vallét, Les limites de la modélisation globale, în Revue internationale des sciences sociales nr. 2/1972, p. 299.

Dar ceea ce caracterizează normele dreptului mediului este faptul că, în majoritatea lor covârșitoare, acestea sunt norme tehnice sancționate pe cale juridică, stabilind termene și modalități stricte de realizare a unor obiective precis definite, prescriind conduite și atitudini bine conturate, capabile să permită o acțiune de valorificare rațională, corespunzătoare, a naturii.

Într-adevăr, numeroase norme juridice privind mediul ambiant sunt la origine norme tehnice care urmăresc optimizarea acțiunii umane (sociale) în raport cu natura, în sensul obținerii unui maximum de rezultat tehnico-economic, în condițiile conservării și dezvoltării calităților naturale ale mediului.

Ca atare, dreptul mediului este marcat în substanța sa de strânsă interdependență cu științele naturii și tehnologia.

Înțelegerea semnificațiilor normelor sale – condiție prealabilă și indispensabilă a realizării lor – reclamă un minimum de cunoștințe ecologice și impune o abordare pluridisciplinară.

Așa de exemplu, regulile „de poliție” în materie de poluare sunt exprimate sub formă de prescripții tehnice, fizice, chimice și acustice, formând o adevărată „ordine publică tehnologică”¹; în consecință, judecătorul nu poate declanșa de unul singur reacția socială; pentru aprecierea corectă a situației de fapt și aplicarea corecției se impune recurgerea la expert, care participă la determinarea semnificațiilor normei de drept.

De altfel, se vorbește pe bună dreptate despre faptul că dreptul mediului nu poate fi disociat de studiul biologiei, fizicii, chimiei, geografiei, sociologiei etc.

Cu toate acestea normele juridice nu reprezintă, în acest caz, o simplă transcripție de date științifice, iar între datul construit și norma de drept se intercalează numeroși factori: multiple operațiuni de calificare socială și juridică a obiectelor și problemelor, confruntarea numeroaselor strategii de acțiune din partea grupurilor sociale ori actorilor administrativi și economici, în sfârșit, autonomia ordinii juridice înseși, ce instituie o ordine socială, producând un sistem coerent de diferențe simbolice care nu poate fi o simplă transpunere de categorii științifice. Ele rămân în ultimă instanță norme de drept cu un conținut special.

„Tehnicitatea” dreptului mediului favorizează unificarea și uniformizarea reglementărilor în materie, prin armonizarea legislațiilor naționale și adoptarea unor documente internaționale globale.

§4. Calitatea subiectelor raporturilor juridice

Potrivit legii, pot fi subiecte ale relațiilor reglementate de normele dreptului mediului statul, organele și instituțiile de stat, celelalte persoane juridice (asociații, mișcări etc.) și persoanele fizice. În raporturile juridice privind mediul apare adeseori statul ca reprezentant sau apărător al intereselor generale ale societății sau un organ al său acționând în această calitate. În același timp, caracterul de interes general al protecției mediului conferă o dimensiune universală titularilor de drepturi și obligații adecvate. În plus, legile prevăd adeseori atribuții și răspunderi speciale pentru autoritățile de mediu, cele centrale și locale, și obligații pentru toate persoanele fizice și persoanele juridice.

¹ Pentru literatură, a se vedea: *M. Pollak*, *La régulation technologique: le difficile mariage entre le droit et la technologie*, în *Revue Française de Science Politique*, 1982, p. 165; *T. Ivainer*, *De l'ordre technique à l'ordre public technologique*, în *Jurisclasseur périodique*, 1912, I.2495.

§5. Dreptul mediului – un drept de finalitate

Dreptul mediului își propune, în mod declarat, să contribuie la protecția, conservarea și dezvoltarea mediului. El este, în consecință, un drept de finalitate, un drept pentru mediu sau un drept în favoarea mediului.

De altfel, finalitatea dreptului mediului explică specificitatea sa. Propunându-și să suprima ori să limiteze impactul activităților umane asupra elementelor sau mediilor naturale, dreptul mediului tinde a penetra în toate sectoarele dreptului pentru a le imprima dimensiunea ecologică și se suprapune astfel „drepturilor preexistente”.

El apare totodată ca un drept finalizat, a cărui aplicare ajunge sau ar trebui să ajungă la un rezultat concret. Finalitatea este definită cel mai adesea într-o manieră precisă și sub raport cantitativ. Semnificative sunt în acest sens mai ales standardele și normele de emisie, concentrațiile admisibile etc., precizate prin acte normative.

§6. Un drept de sinteză

Prin vastitatea și diversitatea problemelor ridicate de protecția, conservarea și ameliorarea mediului, dreptul mediului „împrumută” și dezvoltă tehnici, metode și instituții deopotrivă din dreptul public și dreptul privat, îmbinându-le într-o sinteză cu trăsături și finalități proprii. Astfel, de exemplu, regimul legal de protecție și conservare a patrimoniului natural apare ca un regim mixt, de drept public și drept privat, dar cu preeminența primului, datorită caracterului problemei ecologice de „interes general”. De asemenea, litigiile în materie de mediu pot fi supuse contenciosului administrativ, civil și penal etc. Statutul de drept de sinteză se reflectă astfel deopotrivă la nivelul reglementărilor sectoriale și transversale, conferind dreptului mediului trăsături definitorii particulare.

Dreptul mediului se prezintă în acest fel ca un drept aflat la întretăierea dintre dreptul intern și dreptul internațional, dintre dreptul public și dreptul privat.

Secțiunea a 4-a. De la dreptul individului la dreptul speciei

Dar particularitatea cea mai importantă a dreptului mediului, care le însumează și amplifică într-o calitate nouă pe cele anterioare, constă în faptul că pe această cale se realizează „saltul” de la „dreptul individului” (exprimat într-un sistem de ramuri și discipline de la dreptul constituțional și administrativ, la dreptul civil și dreptul penal, în plin proces de multiplicare, pe măsura diversificării vieții sociale) la dreptul speciei umane (constituit din dreptul mediului, menit să promoveze și să asigure reconcilierea și armonia dintre om, ca specie, și celelalte elemente ale biodiversității, ale mediului în general). Într-o atare viziune „circulară” și în virtutea unei evoluții inexorabile, cercul devenirii dreptului pare a se închide tot prin dreptul mediului.

Astfel, apărut ca regulator al raporturilor omului cu natura în timpurile primitive, transformat apoi, printr-o diversificare extraordinară de manifestare, în „matricea” de existență și manifestare a societății și comunității mondiale, fenomenul juridic pare a atinge apogeul afirmării sale prin extinderea și guvernarea relațiilor dintre specia umană și mediul său de existență. Fără a-și abandona rolul clasic, acela de a conferi stabilitate și securitate raporturilor dintre

indivizi, sistemul juridic își deplasează treptat centrul de greutate al acțiunii sale spre asigurarea echilibrului ecologic, ca problemă de supraviețuire a speciei. Și aceasta prin plata unui preț exorbitant: prin regândirea și reaşezarea unor concepte fundamentale, sedimentate secole de-a rândul. Ca drept al speciei, dreptul mediului își subordonează lent celelalte ramuri de drept, cu șanse reale de a deveni, într-un viitor nu prea îndepărtat, însăși ipostaza de existență a fenomenului juridic.

Iar semnele acestor evoluții indiscutabile sunt deja vizibile. Ele se vor exprima, ca fenomene complementare, atât prin „ecologizarea” domeniilor juridice tradiționale, prin asimilarea din perspectivă clasică a unor aspecte vizând protecția mediului, cât și prin conturarea și afirmarea ca ramură distinctă, în plin avânt, a „dreptului mediului”.

Până la sinonimia dintre cele două fenomene, dreptul (ca drept al individului) și dreptul mediului (ca drept al speciei), nu mai este decât un pas.

Secțiunea a 5-a. Spre un drept al biosferei?

Dreptul mediului, privit în complexitatea sa, reprezintă numai un stadiu în evoluția tot mai evidentă a dreptului spre constituirea a ceea ce s-ar putea numi „dreptul biosferei”. Aceasta corespunde păturii (de cel mult 20 km) care aparține porțiunii din atmosferă, hidrosferă și litosferă unde este prezentă viața. În fapt, biosfera înconjoară Pământul sub forma unui înveliș subțire și penetrează câțiva metri în scoarța terestră. Expansiunea extraordinară a umanului (purtaș cu ea și fenomenul juridic) este pe cale să producă o perturbare majoră a echilibrelor naturale fundamentale și, în acest sens, intervenția dreptului devine absolut necesară. În același timp, viața rămâne unică, unitară și interdependentă ca fenomen specific, cel puțin potrivit cunoștințelor de până acum. Ea a apărut pe o anumită scară a dezvoltării naturale a Terrei, va avea o anumită durată și va dispărea fatalmente la un moment dat. Cu aceste limite protejând mediul (ca totalitate), dreptul mediului se afirmă tot mai mult ca un drept al biosferei.

Secțiunea a 6-a. Denumire

În literatura de specialitate, această nouă ramură a dreptului cunoaște denumiri diferite: dreptul protecției naturii și a mediului, dreptul mediului și conservării, drept ambiental, drept ecologic, dreptul mediului (înconjurător) etc. (*droit de la protection de la nature et de l'environnement, droit de l'environnement*, în limba franceză, *derecho ambiental*, în limba spaniolă, *environmental law*, în limba engleză ș.a.).

Inițial, atunci când înseși conceptele de natură și ecologie nu erau pe deplin conturate, s-a folosit în general denumirea de „dreptul protecției naturii și a mediului”, iar ulterior, prin generalizarea noțiunii de mediu, și dreptul s-a raportat, și în ceea ce privește denumirea, mai ales la acest concept.

Din această perspectivă, considerăm ca mai adecvată specificului și obiectivelor definitorii ale acestei noi ramuri denumirea de *dreptul mediului*. Într-adevăr, în condițiile contemporane, dreptul trebuie să reglementeze toate aspectele mediului: gestionarea resurselor naturale, protecția mediului, prevenirea și combaterea poluării, repararea daunelor ecologice,

răspunderea pentru nerespectarea normelor legale în materie etc. El depășește astfel perspectiva ecologică (interacțiunea dintre om și natură); dar și simpla protecție, așa că cea mai adecvată denumire, capabilă să surprindă complexitatea și dinamica noului domeniu al reglementării juridice, ni se pare a fi cea de *dreptul mediului*.

Secțiunea a 7-a. Definiție

Pe baza unor asemenea considerații privind necesitatea, rolul și dimensiunile acestei noi ramuri de drept putem formula și o definiție a dreptului mediului¹.

Astfel, *dreptul mediului reprezintă, în abstract, ansamblul reglementărilor juridice și instituțiilor stabilite în vederea protecției, conservării și ameliorării mediului, conform obiectivelor de dezvoltare durabilă.*

Rezultă de aici o definiție circumstanțiată prin două elemente fundamentale: un obiectiv direct și imediat (protecția, conservarea și ameliorarea mediului) și altul indirect și pe termen lung (dezvoltarea durabilă).

În privința primului aspect, semnificațiile termenilor fundamentali sunt următoarele:

- protecția mediului (prin utilizarea rațională a resurselor naturale, prevenirea și combaterea poluării și a efectelor dăunătoare ale fenomenelor naturale);
- conservarea mediului (menținerea și reproducerea calității factorilor naturali prin instituirea unor măsuri speciale de ocrotire și conservare);
- ameliorarea (prin ameliorarea calității factorilor naturali, dezvoltarea valorilor naturale, asigurarea unor condiții de viață tot mai bune generațiilor actuale și viitoare).

Obiectivul dezvoltării durabile urmărește integrarea și armonizarea problemelor mediului în și cu procesul general al unui tip de dezvoltare care să răspundă nevoilor prezentului, fără a compromite capacitatea generațiilor viitoare de a și le satisface pe ale lor.

Ca urmare a caracterului său „orizontal” și totodată globalizant, dreptul mediului are tendința de a pătrunde practic în toate sectoarele dreptului, într-o proporție mai mare ori mai mică. În contextul acestui „imperialism”, el le influențează prin „ecologizare” și suferă, la rândul său, amprenta acestora.

Din perspectiva diferitelor „paliere” de edictare și aplicare a reglementărilor juridice, dreptul mediului apare sub trei ipostaze principale:

- *dreptul național (românesc) al mediului*, format din totalitatea reglementărilor juridice interne ale statelor, vizând protecția, conservarea și ameliorarea mediului. În cazul nostru, obiectivul îl reprezintă dreptul românesc al mediului, cu propria sa istorie, dimensiunile specifice și perspectivele de dezvoltare, în context regional și universal;
- *dreptul UE al mediului* cuprinde dreptul originar și dreptul UE derivat (regulamentele și directivele, explicitate și precizate în semnificațiile lor prin politicile, programele, recomandările și alte documente adoptate în cadrul Uniunii Europene), și

¹ Pentru diverse definiții ale dreptului mediului, a se vedea: R. Barnes Ballesteros, Las diversas interpretaciones del derecho ambiental, Journées sur l'environnement et le droit, Madrid, CIFCA, 1983; M. Duțu, Despre necesitatea conceptul și trăsăturile definitorii ale dreptului ecologic, în *Dreptul nr. 5/1989*, p. 21. O definiție cu puternice reminiscențe socializante se regăsește în A. Capcelea, *Dreptul ecologic: „Totalitatea normelor de drept ce reglementează relațiile sociale în domeniul utilizării naturii și resurselor ei, protecției mediului și asigurării securității ecologice a populației”*, p. 10.

- *dreptul internațional al mediului*, constituit din tratatele, cutuma și celelalte izvoare specifice de drept internațional public referitoare la această materie, care cunoaște importante variante regionale și având ca obiect protejarea biosferei contra deteriorărilor majore și dezechilibrelor care ar putea să-i perturbe funcționarea normală.

În altă perspectivă, toate aceste trei „drepturi ale mediului” aparțin unor ordini juridice diferite, dar constituie un ansamblu ale cărui elemente se află într-o stare de interdependență. „Baza” o reprezintă dreptul național, urmat, în cazul țărilor membre ale Uniunii Europene, de dreptul unional, și continuând cu dreptul internațional al mediului. Toate aceste norme se manifestă sub o formă sau alta la nivelul reglementărilor naționale. Tratatelor internaționale ratificate conform legii aparțin, potrivit Constituției României, dreptului intern, iar ca urmare a aderării la UE, prevederile tratatelor UE, precum și celelalte reglementări unionale cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne.

Dreptul mediului (în sens autocuprinzător) se integrează celor trei sisteme juridice: național, unional și internațional, formând în cadrul acestora un subansamblu constituit din elemente interdependente.

Ordinile juridice naționale ale statelor trebuie să integreze dreptul internațional pentru a-l face efectiv la nivel intern. Modalitățile și mecanismele de aplicare variază, dar regula fundamentală este aceea că dreptul internațional este obligatoriu pentru state, care, la rândul lor, pot determina procedura juridică a punerii în practică.

Astfel, referitor la situația din țările europene, unele constituții prevăd explicit că dreptul internațional general se aplică automat, cu putere de lege, în cadrul statelor (de exemplu art. 25 din Constituția Germaniei). În cazul altor state este necesară o declarație pozitivă a guvernului, care să afirme că regula de drept cutumiar a fost acceptată de către statul respectiv; altele cer ca norma în cauză să fie încorporată în dreptul național scris.

Aproape toate constituțiile prevăd o procedură de adeziune a statelor la tratatele internaționale, în general mijlocită de o procedură de semnare, urmată de o ratificare ori de o acceptare și o publicare. Ca regulă generală, tratatele astfel acceptate fac parte din dreptul intern, chiar dacă în unele cazuri, precum cel al Marii Britanii, este necesară o lege suplimentară pentru a transforma tratatul într-o lege aplicabilă în interiorul statului.

Statutul în dreptul intern al dreptului internațional provenit din cutumă și locul său în ierarhia regulilor care pot fi aplicate de către un tribunal sunt, de asemenea, variabile în țările europene.

În unele cazuri, dreptul internațional general este considerat ca superior legilor interne, chiar dacă acestea cuprind prevederi contrare [art. 28 alin. (1) din Constituția Greciei]. În alte cazuri, dreptul internațional cutumiar are același statut ca dreptul național, fiind chiar superior dreptului statului ori dreptului local (art. 9 din Constituția Austriei).

Referitor la tratate, locul lor în ierarhia dreptului național diferă, de asemenea, de la un stat la altul, chiar dacă se consideră curent că tratatele ratificate prevalează asupra legilor naționale în caz de conflict cu acestea (art. 55 din Constituția Franței, art. 66 din Constituția Olandei, jurisprudența Tribunalului Federal Elvețian etc.).

În ceea ce privește dreptul Uniunii Europene, Curtea de Justiție a UE a considerat, în numeroase decizii, că legislația națională anterioară a statelor membre nu ar putea subzista dacă ar fi incompatibilă cu dreptul UE, și judecătorii trebuie să nu-i confere efecte juridice. Caracterul particular al dreptului UE rezidă în faptul că în cazul său nu este vorba despre un tratat, ci despre instrumente juridice adoptate conform acestuia – directive și regulamente – documente care au un caracter obligatoriu. Regulamentele se aplică direct în toate cazurile, în timp ce directivele sunt integrate dreptului național și se aplică prin intermediul său.

Datorită acestui număr mare de izvoare de drept și niveluri de acțiune, o problemă importantă pentru dreptul mediului o constituie coordonarea diverselor reglementări în vederea evitării contradicțiilor ori conflictelor de legi.

Uniunea Europeană a recunoscut realitatea și importanța acestei probleme, stabilind că „pentru fiecare categorie de poluare este necesar să se definească nivelul de acțiune (local, regional, național, unional, internațional) care corespunde tipului de poluare și zonei geografice ce trebuie să fie protejată” (Primul program de acțiune, principiul 10).

Trebuie remarcate extraordinara permeabilitate și permanenta influențare dintre ordinea juridică internațională, cea a Uniunii Europene și ordinile juridice naționale. Așa de exemplu, procedura studiului de impact ecologic născută în legislația internă s-a extins rapid în cadrul dreptului european, și ulterior, la nivelul dreptului internațional. În sens invers, o serie de principii, precum cel al precauției și al dezvoltării durabile, formulate în dreptul internațional au fost preluate și de reglementările interne.

Oricum, datorită caracterului global al unor probleme ecologice și efectului transfrontalier și „în lanț” al poluării, crește tot mai mult rolul reglementărilor regionale (europene) și internaționale – deopotrivă prin volum și importanță – în cadrul dreptului mediului. Așa de pildă, pentru unele state vest-europene, și fenomenul este perceptibil și în România, o parte din ce în ce mai importantă a dreptului intern al mediului nu reprezintă decât o transcriere a unor angajamente internaționale în materie. În plus, fenomenul de mondializare, perceptibil deocamdată mai ales la nivel economic și al comunicațiilor, accelerează procesul de uniformizare, tehnicizare și universalizare a reglementărilor juridice ecologice. În favoarea sistemului natural care trebuie protejat, conservat și ameliorat în privința calității, se conjugă tot mai mulți factori ca o reacție socială regularizată și exprimată juridic uniformă. De asemenea, devine tot mai evidentă tendința creării unor structuri de coordonare la nivel mondial, a cooperării în domeniu (ONU, reuniunea părților în cadrul unor convenții cu caracter mondial – Convenția-cadru privind schimbările climatice, Convenția privind protecția stratului de ozon etc.).

Din această perspectivă integraționistă și a criteriului finalist, dreptul mediului se constituie ca un ansamblu de norme juridice privind conservarea, protejarea și ameliorarea calității mediului, dispus în mai multe „straturi” de reglementare, în funcție de creatorii și destinatarii regulilor stabilite. Într-un domeniu supus reglementării independent deopotrivă în mod natural și socioeconomic, nu se mai poate face o disjungere netă în materiile tradiționale: drept național (intern), drept internațional public și drept unional-european (regional). Criteriul finalității devine prioritar și determinant, iar cele referitoare la modul de creare și destinatarii reglementărilor dobândesc un rol subsidiar. Ca atare, o problemă internă de mediu poate fi supusă concomitent acțiunii normelor juridice interne, reglementărilor internaționale sau ale UE, după caz. De altfel se poate afirma că s-a constituit deja un „drept comun al mediului” la nivel mondial, promovat și format preponderent pe calea reglementărilor internaționale. Influența intern-internațională fiind reciprocă, structura juridică se omogenizează și ea. De aceea, neputând ignora diferențele evidente care mai persistă, am optat totuși pentru o prezentare integratoare a dreptului mediului, acordând o importanță prioritară finalității urmărite, acțiunii normelor juridice existente și nevoii coordonării și sporirii eficienței acestora și mai puțin izvorului și particularităților sale extrinseci. Fără îndoială, această uniformitate a reglementărilor impusă de factori obiectivi nu poate ignora particularitățile regionale și locale; dimpotrivă, sintagma „a gândi global, a acționa local” surprinde foarte bine o atare realitate și trăsătură specifică a acestei ramuri de drept.

Capitolul III

Delimitarea dreptului mediului de celelalte ramuri ale dreptului

În prefigurarea și precizarea profilului și semnificațiilor proprii ale acestei noi ramuri de drept, o importanță deosebită revine relevării conexiunilor și diferențelor specifice în raport cu celelalte ramuri ale sistemului juridic. O asemenea întreprindere este de natură să reliefeze cel puțin două elemente teoretico-metodologice principale: pe de o parte, formele și aspectele specifice de manifestare ale elementelor comune, unitare în diversele domenii ale vieții societății, iar pe de altă parte, dezvoltările și laturile noi, originale ale fiecărei ramuri, din perspectiva unor valori sociale fundamentale comune.

Din acest punct de vedere, delimitarea dreptului mediului, cerință a sublinierii necesității și determinațiilor sale proprii, vizează cu precădere dreptul constituțional (în special în ceea ce privește dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos și prosper și instituțiile mediului), dreptul civil (mai ales prin conexiunile dreptului de proprietate), dreptul administrativ (cu privire la metoda de reglementare), dreptul agrar (în privința obiectului) ori alte ramuri vecine prin natura obiectului de reglementare, precum dreptul urbanismului, dreptul amenajării teritoriului, dreptul energiei etc.

Secțiunea 1. Dreptul constituțional și dreptul mediului

Dreptul constituțional este ramura de drept care cuprinde normele fundamentale din care decurg conținutul și semnificațiile esențiale ale celorlalte ramuri de drept, inclusiv ale dreptului mediului.

Deși acesta are ca obiectiv definitoriu reglementarea organizării și funcționării organelor statului și drepturile și îndatoririle cetățenilor, legătura dintre dreptul constituțional și dreptul mediului se manifestă pe mai multe planuri, dintre care menționăm¹:

- Constituția cuprinde norme care consacră semnificații ale principiilor dreptului mediului, cum ar fi exploatarea resurselor naturale în concordanță cu interesul național sau crearea condițiilor necesare calității vieții;

- printre drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor este consacrat de Constituție, dreptul la un mediu sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic și se stabilește faptul că dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului;

- organele și instituțiile fundamentale ale statului reglementate de Constituție prezintă și competențe generale în domeniul mediului, iar dispozițiile constituționale cuprind și principiile fundamentale ale instituțiilor speciale în domeniu; de asemenea, legea fundamentală consacră principiul autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice;

¹ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, ed. 12, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 14.

- garanțiile juridice ale dreptului la un mediu sănătos și ale altor drepturi fundamentale conexe sunt consacrate în Constituție și completate prin reglementările speciale.

Fără îndoială, dincolo de aceste interferențe, și deosebirile dintre cele două ramuri sunt evidente. Ele țin mai ales de natura obiectului supus reglementării și de finalitatea normelor componente.

Secțiunea a 2-a. Delimitarea față de dreptul civil

Între dreptul mediului și dreptul civil se manifestă o serie de interconexiuni, determinate în principal de exercitarea dreptului de proprietate și a dezmembrămintelor sale asupra factorilor naturali ai mediului, supuși protecției, în condițiile legii. Într-adevăr, reglementând principalele aspecte ale relațiilor de proprietate, normele dreptului civil se intersectează în unele privințe cu cele privind ocrotirea și conservarea solului și subsolului, apelor, pădurilor etc., determinând consecințe și cerințe juridice complementare. În același timp, răspunderea pentru daune ecologice a dus la constituirea unui adevărat „drept civil al mediului”. În condițiile în care O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului a consacrat o serie de reguli specifice răspunderii pentru prejudiciul ecologic, dispozițiile Codului civil în materie rămân dreptul comun. Mai mult decât atât, potrivit art. 44 alin. (7) din Constituție, dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului, stabilind astfel raportul dintre cele două drepturi fundamentale ale omului. Totodată însă se manifestă o serie de diferențe majore determinate de obiectul și metodele de reglementare diferite ale celor două ramuri de drept. Astfel, dacă în cazul raporturilor juridice civile părțile se află pe poziții de egalitate juridică, în cele de drept al mediului se găsesc într-o formă de subordonare specială. Mai mult decât atât, dacă în stabilirea conținutului raportului juridic civil (a drepturilor și obligațiilor părților) voința părților are un rol însemnat, dacă nu exclusiv, în raporturile de drept al mediului conținutul este întotdeauna predeterminat, stabilit de prevederile legale.

În sfârșit, în raporturile de drept civil titularul dreptului ca subiect activ este determinat, iar subiectul pasiv este nedeterminat, obligația de a nu face nimic de natură să stânjenească exercițiul dreptului revenind tuturor persoanelor. În cazul raporturilor de drept al mediului este determinat în primul rând titularul obligației de a face sau de a nu face ceva privind protecția și ameliorarea mediului ș.a.

Secțiunea a 3-a. Delimitarea față de dreptul administrativ

În activitatea generală de realizare a legislației privind protecția și dezvoltarea mediului, un rol deosebit revine actelor juridice emanate de la organele administrației de stat. De aceea, o semnificație deosebită prezintă, în precizarea dimensiunilor definitorii ale dreptului mediului, desprinderea asemănărilor și deosebirilor acestuia față de dreptul administrativ.

De altfel, se consideră că, dintre ramurile sistemului juridic, dreptul mediului este cel mai legat de dreptul administrativ, datorită, mai ales, importanței regulilor de poliție administrativă și rolului statului în materie. Problemele mediului au avut un impact direct și asupra evoluției dreptului administrativ. Mai întâi, formularea și aplicarea unei politici în domeniul mediului au determinat instituirea unei administrații special organizate și cu atribuții specifice. Apoi, treptat,

s-au format și s-au dezvoltat instituții de drept administrativ specifice, precum serviciul public al mediului sau tehnici juridice, ca de exemplu consultarea publicului și, mai ales, concertarea și contractualizarea activităților din domeniul mediului. La nivelul măsurilor menite să servească ocrotirea mediului sunt enumerate: obligarea unităților la aplicarea (montarea și folosirea) de instalații de filtraj și purificare, aplicare de amenzi și, în cazuri grave, oprirea sau suspendarea activității uzinelor în cauză, autorizarea activităților cu impact asupra mediului și actelor administrative aferente etc.

Din punctul de vedere al apropiierilor dintre cele două ramuri de drept, o primă constatare privește faptul că, atât în raporturile juridice administrative, cât și în cele de drept al mediului, părțile se află în poziții de subordonare, adesea una dintre ele fiind un organ al administrației de stat.

Principala diferență rezidă în aceea că, pe când dreptul administrativ reglementează relațiile sociale născute în cadrul și pentru realizarea activității executive, având la bază subordonarea în temeiul puterii de stat a unuia dintre subiecte față de celălalt, raporturile de drept al mediului iau ființă în vederea înfăptuirii protecției, conservării și dezvoltării mediului, problemă de interes general¹.

Secțiunea a 4-a. Delimitarea față de dreptul rural (agrar)

În condițiile în care protecția mediului vizează conservarea și ameliorarea factorilor naturali, printre care solul și vegetația terestră, conexiuni importante se stabilesc și între normele dreptului mediului și cele ale dreptului agrar. Într-adevăr, urmărind analiza raporturilor de proprietate asupra pământului, element fundamental al mediului, folosirea completă, rațională și potrivit destinației terenurilor, prin atribuirea lor în proprietate ori în folosință, prin organizarea corespunzătoare a întregului teritoriu și prin evidența lor corectă, la zi, dreptul agrar încorporează și semnificative aspecte care privesc ocrotirea naturii. Dreptul rural studiază regulile aplicabile unui spațiu determinat, spațiul rural, și activitățile care se derulează în acest spațiu, esențialmente activități agricole².

Spre deosebire însă de acesta, dreptul mediului are ca obiectiv primordial – care îi justifică constituirea și particularizează conținutul – protejarea solului prin utilizarea rațională a terenurilor și prin măsuri de prevenire și combatere a degradării acestuia.

Secțiunea a 5-a. Dreptul mediului și dreptul muncii și securității sociale

Elementul conex dintre cele două ramuri de drept îl reprezintă „mediul muncii”, ca aspect al noțiunii generale de mediu și care determină în consecință interferența acestora. De menționat totuși că, de regulă, dreptul mediului nu se ocupă și de acest sector al mediului, sarcina principală revenind în acest sens normelor de protecție a muncii.

¹ Pentru o analiză a fenomenului administrativ și a implicațiilor sale juridice, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, ed. 4, vol. I și II, Ed. All Beck, București, 2005.

² D. Krajewski, *Droit rural*, Ed. Defrèsnois, Paris, 2009, p. 2 și urm.

Secțiunea a 6-a. Delimitarea față de dreptul urbanismului

Importante interferențe prezintă dreptul mediului și cu dreptul urbanismului (având ca obiect afectarea și amenajarea spațiului urban). Dintr-un anumit punct de vedere, dreptul mediului poate fi definit ca ansamblul regulilor privind protecția și conservarea mediului de viață. În măsura în care acesta din urmă este format din „datul natural și construit al omului”, dreptul urbanismului contribuie și el la atingerea acestui obiectiv de interes general.

Spațiul diverselor ipostaze reprezintă o resursă naturală din ce în ce mai limitată și mai vulnerabilă (calitate în care interesează dreptul mediului), iar amenajarea sa, prin afectarea și reglementarea utilizării lui de către consumatori (obiect al dreptului urbanismului), implică și luarea în considerare a cerințelor protecției mediului aferent și exprimarea mijloacelor adecvate (zona de interferență dintre cele două ramuri de drept).

În mod inevitabil, într-o societate atât de urbanizată precum cea actuală, problemele mediului penetrează puternic și în mediul urban. Organizarea spațiului urban și conflictele diverse pe care le suscită (speculația funciară, zgomotul, poluarea atmosferică) au stat de cele mai multe ori și la baza apariției mișcării ecologiste, mai dezvoltată în orașe decât în mediul rural. La nivel teoretico-conceptual, aplicarea noțiunilor ecologiei a dus la conturarea unui ecosistem urban artificial, după modelul ecosistemului natural. De asemenea, politica din domeniul urbanismului acordă prioritate măsurilor vizând limitarea poluărilor urbane și protecția elementelor supraviețuitoare.

Măsurarea influenței asupra omului și echilibrului său ecologic a amenajamentelor orașului în vederea ameliorării calității vieții este dificil de efectuat; totuși existența ei nu poate fi ignorată, și ca atare trebuie circumscrisă acțiunii generale de protecție a mediului.

Dreptul urbanismului a suferit astfel un fenomen de „ecologizare” crescândă, prin dezvoltarea reglementărilor urmărind în mod direct ori pe cale indirectă protecția mediului și conservarea naturii.

Interpenetrarea dreptului urbanismului cu dreptul mediului a dus la transformarea măsurilor de protecție a naturii într-un instrument nou, al unui urbanism preocupat în special de optimizarea cadrului de viață. Astfel, realizarea unui mediu urban de calitate presupune, pe lângă o serie de măsuri sectoriale de prevenire și combatere (zone de protecție sanitară, reguli de amplasare a surselor de poluare – întreprinderi ori alte obiective economice), reforme mai profunde la nivel general, așa încât să supună ansamblul dreptului urbanismului la noile imperative ale mediului.

Dar obiectivul dreptului mediului este mult mai vast. El se interesează nu numai de protecția spațiilor, ci și de lupta împotriva poluării și pentru conservarea calității factorilor de mediu, independent de localizarea lor.

La nivel concret, de pildă, scopul principal al planului de ocupare a solului îl reprezintă impunerea a diferite servituți. Unele dintre acestea sunt edictate în profitul îmbunătățirii calității mediului urban. Astfel, dacă interzicerea de a construi, limitările construcțiilor în înălțime, densitatea ocupării solului etc. pot avea efecte mai mult sau mai puțin benefice pentru mediu, servituțile rezultate din clasarea spațiilor împădurite și instituirea spațiilor rezervate sunt legate direct de protecția mediului¹.

¹ Asupra dreptului urbanismului, a se vedea, pentru literatura franceză: J.B. Auby, *H. Perinet-Marquet, Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchretien, Paris, 1989; H. Jocquot, *Droit de l'urbanisme*, Ed. Precis Dalloz, Paris, 1989; J. Morand-Deville, *Droit de l'urbanisme*, Mementos

Secțiunea a 7-a. Delimitarea față de dreptul energiei

Desigur că și în cazul celorlalte probleme care contribuie la conturarea specificității și autonomiei dreptului mediului în raport cu celelalte ramuri de drept trebuie să se pornească în permanență de la esența unitară a sistemului de drept, dinamica, funcțiile și obiectivele sale particulare.

În condițiile imperativului economisirii resurselor energetice, în strategiile pe termen lung ale multor țări s-au elaborat soluții tehnico-economice pentru introducerea în circuitul energetic a resurselor noi de energie, în aplicații competitive cu cele clasice.

Devine din ce în ce mai evidentă cerința ca exploatarea surselor de energie să asigure nu numai o aprovizionare suficientă, dar și rațională și cu respectarea mediului. Din acest punct de vedere, noile energii (energie solară, energie eoliană, bioenergiile: biogazul, biomasa, energie geotermală etc.) prezintă o serie de trăsături specifice, care rezidă în principal în faptul că sunt puțin poluante și oferă o alternativă la energiile tradiționale. Deși încă în stadiu incipient, dreptul energiei cuprinde norme privind exploatarea surselor de energie, conservarea și distribuirea sa, înglobând și semnificative aspecte privind protecția anumitor factori de mediu¹.

Diferența esențială dintre cele două ramuri ale dreptului constă în aceea că, pe când dreptul energiei urmărește exploatarea surselor de energie, dreptul mediului are ca obiect principal raporturile vizând protecția, conservarea și dezvoltarea mediului.

Legătura dintre cele două domenii constă în faptul că economisirea energiei și folosirea noilor energii reprezintă căi de protejare a resurselor naturale și de utilizare rațională a acestora.

Secțiunea a 8-a. Concluzii

După cum se poate observa, dreptul mediului nu se poate încadra perfect în diviziunea fundamentală tradițională a dreptului în drept *privat* și drept *public*. El cuprinde elemente semnificative de drept administrativ, dar și de drept civil, penal ș.a., cărora li se adaugă tot mai multe aspecte specifice, ireductibile la primele. Sub o altă perspectivă, dreptul mediului include sectoare care până acum nu făceau obiectul direct al unei ramuri de drept determinate (poluarea și daunele, natura, monumentele și siturile naturale) sau își aproprie sectoare deja constituite în corpusuri juridice mai mult sau mai puțin omogene (dreptul forestier, dreptul rural, dreptul minier etc.).

Dacă avem în vedere caracterul „orizontal” și globalizant al dreptului mediului, acesta tinde să transforme toate drepturile speciale în ramuri ale sale.

Preluând această perspectivă „imperialistă”, profesorul Michel Prieur consideră că dreptul mediului se delimitează printr-o serie de cercuri concentrice, care exprimă caracterul total ori parțial ecologic al regulii edictate. Axul dreptului mediului este constituit astfel din dreptul

Dalloz, Paris, 1992; P. Soler-Couteaux, *Droit de l'urbanisme*, Ed. Dalloz, Paris, 1996; Ch. Philippe, A. Guillot, *Droit de l'urbanisme*, Ed. Ellipses, Paris, 2001; pentru cea spaniolă, F. Tornas-Ramon, *Manual de derecho urbanístico*, ed. a 6-a, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1986. La noi, a se vedea M. Duțu, *Dreptul urbanismului*, ed. a 5-a, Ed. Universul Juridic, București, 2011.

¹ B. Matthev, *Droit et énergies nouvelles*, Ed. Payot, Lausanne, 1986.

naturii, dreptul poluărilor și daunelor, dreptul monumentelor naturale și siturilor. În „linia a doua” se afla o serie de drepturi în care regulile care le reglementează obiectul sunt sau vor deveni fundamental (dar nu în totalitate) inspirate de ecologie.

Este cazul, de pildă, al dreptului urbanismului, dreptului rural, dreptului minier, dreptului amenajării teritoriului, dreptului aplicabil spațiilor fragile (litoral, munte, zone umede etc.) ș.a.

În sfârșit, alte ramuri de drept se pot intersecta ocazional cu dreptul mediului: dreptul economic, dreptul energiei, dreptul muncii etc. Dincolo de aceste considerații, se impune a se remarca faptul că apariția și afirmarea dreptului mediului ca ramură de sine stătătoare au determinat un proces de accentuare a solidarității și interdependenței dintre diferite ramuri de drept.

Distincția tradițională dintre dreptul public și cel privat își șterge aici multe dintre semnificațiile fundamentale. Dar cea mai importantă consecință a apariției acestei noi ramuri de drept o poate constitui reconcilierea dintre dreptul pozitiv și dreptul natural. O materie atât de tehnică, intim legată de științele exacte, nu se poate dispensa de reglementările precise, minuțioase. Știința faptelor este o parte a științei dreptului; desigur, nu este vorba despre a ordona prin reguli natura însăși, în ceea ce are ea esențial, ci mai degrabă despre a căuta pe căile cunoașterii științifice, a desprinde cauzele finale și liniile dezvoltării naturii spre conservarea și perpetuarea fondului genetic. Adaptarea cât mai deplină a normei de drept pozitiv la cerințele conservării intrinseci a naturii, potrivit legilor proprii, face din dreptul mediului treapta intermediară spre deplina conciliere cu dreptul natural.

Și, mergând mai departe, putem spune, fără teama de a greși, că, într-o perspectivă mai îndepărtată, dreptul mediului ar putea reprezenta mai degrabă o nouă ipostază a dreptului în general, cea a secolului XXI și a mileniului III, decât o ramură particulară.

Capitolul IV

Izvoarele dreptului mediului

Urmând abordarea clasică în domeniu, ne vom referi la izvoarele formale ale dreptului mediului, acelea care conferă unei reguli caracterul de drept pozitiv. Vom lăsa la o parte deci problematica așa-numitelor izvoare materiale ori reale, cuprinzând ansamblul fenomenelor sociale care contribuie la formarea substanței, materiei dreptului (nevoile practice, conjuncturile economico-politice etc.).¹

În acest sens, izvorul principal de drept al mediului în plan intern îl reprezintă legea în sens larg, ca text scris adoptat de către o autoritate competentă (constituția, legea propriu-zisă, actele guvernamentale ș.a.), urmate, în secundar, de cutumă, precum și de o serie de mijloace auxiliare (jurisprudența, doctrina și dreptul comparat). Dreptul Uniunii Europene cunoaște drept surse: tratatele constitutive (izvoare primare), cu modificările ulterioare, regulamentele, directivele, deciziile și recomandările (reprezentând dreptul european derivat). Izvoarele dreptului internațional al mediului sunt mai puțin precise și obligatorii, dar mai variate decât cele existente în sistemele juridice naționale ori în cadrul Uniunii Europene. Ele sunt enumerate și definite în mod clasic în art. 38 alin. (1) din Statutul Curții Internaționale de Justiție, respectiv: tratatele și cutuma (generatoare de norme obligatorii), principiile generale de drept recunoscute de către națiunile civilizate și mijloacele auxiliare (deciziile judiciare internaționale și doctrina), acestea din urmă cu o influență, mai ales indirectă, asupra dezvoltării și orientării dreptului. Ca noi izvoare se afirmă rezoluțiile organizațiilor internaționale.

La nivelul continentului european întâlnim sisteme juridice bazate pe tradiții diferite; cea mai mare parte dintre acestea își au originea în dreptul roman, altele se bazează pe tradițiile germanice și scandinave, iar unele s-au format plecând de la *common law*. În ciuda acestei varietăți (accentuată și de caracterul statului: unitar sau federal), drepturile naționale au importante elemente comune și în privința izvoarelor.

Secțiunea 1. Legea

În mod uzual, legea – *lato sensu* – reprezintă dreptul scris (*ius scriptum*), expresia, prin intermediul puterii publice competente în acest sens, a unei reguli, a unei voințe formulate pentru viitor și enunțate într-un text oficial.

În acest context, în sens larg, termenul de lege cuprinde orice regulă juridică scrisă, indiferent de titlul dat actului legislativ: constituție, cod, lege, ordonanță, regulamente, hotărâri ale guvernului etc.

¹ Pentru noțiunea generală de izvor de drept, a se vedea C. Du Pasquier, *Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit*, Ed. Delachaux & Niestle S.A., Neuchatel-Paris, 1967, p. 47-91.

§1. Constituția

Ca o regulă generală, constituțiile stabilesc structura și ierarhia normelor juridice, conțin declarații scrise ori carte ale drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, stabilesc instituțiile statului și reglementează funcționarea și competența acestora. Ele delimitează relațiile existente, pe de o parte, între diferitele categorii de norme juridice (cuprinse în legi, acte emanând de la puterea executivă) și, pe de altă parte, între dreptul național, dreptul european și dreptul internațional. Totodată, legea fundamentală definește normele și garanțiile fundamentale ale oricărei societăți și stabilește procedurile de elaborare a normelor juridice ordinare. După 1970 se manifestă tendința generală de a îngloba în legile fundamentale dispoziții constituționale privind protecția mediului. Acestea se referă mai ales la recunoașterea și garantarea dreptului fundamental la un mediu sănătos, crearea unor instituții ale mediului ș.a., ceea ce face din constituție un tot mai important izvor de drept al mediului.

Constituția României din 8 decembrie 1991 (modificată și completată prin Legea de revizuire nr. 429/2003) se referă la problemele mediului în Titlul II, Capitolul II („Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale”) și în Titlul IV (intitulat „Economia și finanțele publice”).

În urma revizuirii din 2003, legea noastră fundamentală a consacrat „dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic” (art. 35) și a circumstanțiat semnificațiile acestuia în raport cu dreptul de proprietate [art. 44 alin. (7): „Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului...”]. S-au păstrat elementele și implicațiile din domeniul economic, prin obligația statului de a asigura: exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național [art. 135 alin. (2) lit. d)], refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic [lit. e)] și crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții [lit. f)].

§2. Legea propriu-zisă

Legea propriu-zisă poate fi izvor al dreptului mediului în măsura în care reglementează relațiile sociale privind protecția, conservarea sau dezvoltarea mediului; reprezintă unul dintre izvoarele cele mai frecvente ale acestei ramuri de drept¹. Datorită particularităților domeniului supus reglementării, în numeroase țări s-au adoptat legi-cadru pentru protecția mediului, care enunță principiile generale de acțiune, la nivelul întregului domeniu și pe „sectoare”, preluate și concretizate apoi prin legi speciale, „sectoriale”.

Este și cazul României, unde O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului (aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 265/2006) are caracterul unei legi-cadru, care stabilește „principiile și elementele strategice”, elementele cadrului juridic orizontal (garanțiile dreptului la un mediu sănătos, procedura de autorizare a activităților economice și sociale cu impact asupra mediului), regulile fundamentale ale reglementărilor sectoriale (regimului substanțelor și deșeurilor periculoase, precum și al altor deșeuri, regimul îngrășămintelor chimice și al pesticidelor, regimul privind asigurarea protecției împotriva radiațiilor ionizante și securității surselor

¹ De exemplu: Legea nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, Legea apelor nr. 107/1996, Legea nr. 360/2003 privind regimul substanțelor și preparatelor chimice periculoase, republicată, Legea nr. 407/2006 a vânătorii și a protecției fondului cinegetic, Legea nr. 24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din zonele urbane, republicată.

de radiații, protecției împotriva radiațiilor ionizante și securității surselor de radiații, protecției apelor și ecosistemelor acvatice, protecției atmosferei ș.a.), atribuțiile și răspunderile autorităților publice, obligațiile persoanelor fizice și juridice, sancțiuni. În baza și dezvoltarea prevederilor sale s-au adoptat numeroase reglementări cu caracter de detaliu, specific.

§3. Decretele-lege

Decretele-lege constituie izvor de drept al mediului în măsura în care reglementează probleme care fac obiectul acestuia. Dat fiind caracterul lor excepțional, aceste acte normative se regăsesc greu în această calitate¹. În plus, frecvența lor caracterizează un regim politic autocratic sau, oricum, inadecvat pentru o democrație, ceea ce justifică prezența lor doar accidentală în cadrul izvoarelor dreptului.

§4. Tratatul internațional

În concordanță cu prevederile art. 11 alin. (2) din Constituția României, „tratatul ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern”. În caz de contrarietate între un tratat și o lege, primează dispozițiile tratatului. Ca atare, tratatul internațional cu privire la mediu pe care România le-a adoptat sau la care a aderat fac parte din dreptul intern și constituie izvoare pentru dreptul mediului, indiferent de caracterul lor – bilateral sau multilateral – sau domeniul la care se referă. Dispoziții asemănătoare există în multe constituții naționale și constituie izvoare ale mediului.

Astfel, dintre actele internaționale la care România a aderat menționăm: Convenția UNESCO privind protecția patrimoniului mondial, cultural și natural, din 16 noiembrie 1972 (acceptată prin Decretul nr. 187/1990), Convenția asupra zonelor umede, de importanță internațională, în special ca habitat al păsărilor acvatice, încheiată la Ramsar, în 2 februarie 1971 (ratificată prin Legea nr. 5/1991²), Convenția de la Basel privind controlul transportului peste frontiere al deșeurilor periculoase și al eliminării acestora, încheiată în 22 martie 1979 (ratificată prin Legea nr. 6/1991), Convenția privind protecția Mării Negre împotriva poluării, semnată la București în 21 aprilie 1992, Convenția privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa, adoptată la Berna, în 19 septembrie 1979 (aderare prin Legea nr. 13/1993), Convenția privind cooperarea pentru protecția și utilizarea durabilă a fluviului Dunărea (ratificată prin Legea nr. 14/1995), Convenția privind conservarea speciilor migratoare de animale sălbatice, adoptată la Bonn, în 23 iunie 1979 (aderare prin Legea nr. 13/1998) ș.a.

¹ Cum au fost Decretul CFSN nr. 11 din 28 decembrie 1989 privind înființarea Ministerului Apelor, Pădurilor și Mediului Înconjurător, Decretul-lege nr. 48 din 4 februarie 1990 privind abrogarea Legii nr. 2/1976, Decretul CPUN nr. 221 din 11 mai 1990 privind funcționarea și atribuțiile Comisiei Naționale pentru Controlul Activităților Nucleare ș.a.

² Republicată în temeiul art. 107 alin. (3) din Legea nr. 255/2013 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală și pentru modificarea și completarea unor acte normative care cuprind dispoziții procesual penale (M.Of. nr. 515 din 14 august 2013).

Secțiunea a 2-a. Actele guvernamentale

Practica internațională în acest sens este destul de diversă. Unele constituții acordă puteri executive competența de a adopta ori de a promulga acte normative cu putere de lege prin decret (Italia, Spania etc.). Acest procedeu este adesea utilizat pentru transpunerea în dreptul național a directivelor Comunității Europene (CE). De asemenea, actele guvernamentale pot fi utilizate pentru aplicarea concretă a unor legi-cadru.

În acest context, în țara noastră guvernul adoptă două categorii de acte:

- hotărâri (emise pentru organizarea executării legilor)¹;
- ordonanțe (emise în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de acestea; art. 108 din Constituție) și ordonanțe de urgență. În măsura în care aceste acte normative se referă la protecția, ameliorarea și conservarea mediului, constituie izvoare ale acestei ramuri².

De asemenea, ordinele ministeriale în materie pot avea o atare calitate³.

Secțiunea a 3-a. Actele autorităților publice locale

Actele, respectiv hotărârile adoptate de către consiliile locale în exercitarea atribuțiilor privind „protecția și refacerea mediului; conservarea, restaurarea și punerea în valoare a monumentelor istorice și de arhitectură, a parcurilor și rezervațiilor naturale” [art. 36 alin. (6) pct. 9 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată⁴], precum și cele ale consiliilor județene referitoare la organizarea și dezvoltarea urbanistică a teritoriului și amenajarea acestuia [art. 91 alin. (3) lit. e) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale] constituie izvoare ale dreptului mediului.

¹ Ca, de exemplu, H.G. nr. 1076/2004 privind stabilirea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe; H.G. nr. 878/2005 privind accesul publicului la informația privind mediu; H.G. nr. 445/2009 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului; H.G. nr. 497/2007 privind stabilirea unor măsuri pentru aplicarea Regulamentului Parlamentului European și al Consiliului (CE) nr. 1.946/2003 din 15 iulie 2003 privind mișcarea transfrontieră a organismelor modificate genetic.

² De pildă, O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului; O.U.G. nr. 196/2005 privind Fondul pentru mediu, cu modificările ulterioare; O.U.G. nr. 29/2010 privind valorificarea surplusului de unități ale cantității atribuite României prin Protocolul de la Kyoto.

³ Ca, de exemplu, Ordinul nr. 117/2006 al MMGA pentru aprobarea Manualului privind aplicarea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe; Ordinul comun nr. 446/737/2006 al MAPDR și MMGA pentru definirea bunelor condiții agricole și de mediu în România; Ordinul comun nr. 520/1318/2006 al MMGA și MAI privind aprobarea Procedurii de investigare a accidentelor majore în care sunt implicate substanțe periculoase; Ordinul nr. 135/84/76/1284/2010 al MMP, MADR, MAI și MDRT privind aprobarea Metodologiei de aplicare a evaluării impactului asupra mediului pentru proiecte publice și private; Ordinul nr. 61/2012 al MADR privind autorizarea și controlul cultivatorilor de plante modificate genetic și măsuri pentru asigurarea coexistenței plantelor modificate genetic cu cele convenționale și ecologice ș.a.

⁴ M.Of. nr. 123 din 20 februarie 2007.

Secțiunea a 4-a. Cutuma

Definită drept „uzaj implantat într-o colectivitate și considerat de ea ca obligatoriu din punct de vedere juridic” (Du Pasquier), cutuma (sau dreptul creat de moravuri – *ius moribus constitutum*) a avut un important rol de drept înaintea adoptării codurilor moderne. Astăzi, rolul său este deosebit de redus. Totuși, în domeniul protecției naturii, cutuma poate prezenta unele semnificații. Așa de pildă, prin art. 8 din Legea nr. 82/1993 se recunoaște și se garantează „dreptul populației locale din teritoriul Rezervației Biosferei «Delta Dunării» de a păstra obiceiurile specifice locale” (...).

O situație specială întâlnim, în această privință, în țările cu *common law*, unde dreptul se bazează în mod tradițional pe cutume și uzuri ale societății. Astfel, fondat pe practicile și uzurile societății, validat prin respectul jurisprudenței, *common law* cunoaște o evoluție relativ lentă, care nu satisface întotdeauna nevoile protecției mediului, care reclamă o intervenție rapidă. De aceea, în țările cu *common law* s-a dezvoltat cu precădere un „drept statutar”, elaborat de către legislativ, în materia protecției mediului.

Secțiunea a 5-a. Uzurile internaționale

Uzurile stabilite într-un mediu comercial și care servesc la completarea ori interpretarea contractelor pot să se refere și la obiceiuri, norme sau standarde ecologice folosite.

Secțiunea a 6-a. Mijloace auxiliare

Dintre mijloacele auxiliare, jurisprudența, doctrina și dreptul comparat se regăsesc și în cadrul dreptului mediului.

§1. Jurisprudența (practica judiciară)

Înțeleasă ca dreptul (obiectiv) care se degajă din hotărârile adoptate de către instanțele judecătorești (*rerum perpetuo similiter iudicatorum auctoritas*), jurisprudența nu este considerată ca un izvor de drept propriu-zis în sistemul nostru de drept (ca de altfel în toate sistemele de drept continental), ci are un rol auxiliar, contribuind la fixarea și dezvoltarea reglementărilor existente ori la stimularea legislatorului în adoptarea altora noi.

Astfel, în aprecierea rolului practicii judiciare trebuie să avem în vedere, pe de o parte, faptul că orice tribunal este mai mult sau mai puțin obligat moral să respecte deciziile sale anterioare (continuitatea și consecvența fiind condiții ale justiției), iar pe de altă parte, că o instanță superioară care, pe cale de recurs, a reformat sau a casat o hotărâre a unei instanțe inferioare impune acesteia din urmă, prin forța lucrurilor, jurisprudența sa.

Referindu-ne la situația concretă din România, cel puțin până în prezent, jurisprudența în domeniul mediului fiind nesemnificativă și efectele sale asupra dreptului pozitiv nu sunt

notabile¹. Asistăm, totuși, la o sporire a prezenței problematicei mediului în jurisprudența CEDO, precum și în cea a Curții Constituționale a României, cu implicațiile aferente.

§2. Doctrina

Ca operă a teoreticienilor dreptului – jurisconsulți, comentatori, cercetători, cadre didactice etc. – doctrina (*ius prudentibus constitutum*) are ca funcție analiza dreptului pozitiv și, pe această bază, constituirea unui ansamblu coerent și logic de noțiuni, concepte, date etc. În acest mod ea influențează atât elaborarea și adaptarea reglementărilor juridice, cât și aplicarea acestora de către instanțele judiciare.

În prezent doctrina are și în țara noastră un rol tot mai important, datorită multiplicării numărului lucrărilor apărute pe această temă². În acest context s-au creat publicații științifice specializate, precum: *Environmental policy and law* (Bonn, după 1975), *Ecology law quarterly* (Berkeley, după 1971), *Journal of Environmental Law* (Oxford University Press, Anglia, după 1990), *Revue juridique de l'environnement* (Franța, după 1976), *Revista Română de Drept al Mediului* (București, din 2003) ș.a.

§3. Dreptul comparat

Apariția și dezvoltarea de „drepturi ale mediului” în diverse țări ale lumii fac indispensabil studiul comparativ al acestora. El urmărește în primul rând desprinderea tendințelor generale ale evoluției reglementărilor naționale, de armonizare și chiar de unificare a lor (ca de exemplu în cadrul UE)³. În același timp, experiențele și soluțiile adoptate în legislația altor state pot influența procesul de elaborare și/sau aplicare a dreptului mediului în altele. Pentru țările asociate Uniunii Europene un rol deosebit de important joacă în acest sens procesul de aproximare a legislației naționale cu reglementările dreptului european al mediului, care va duce la uniformizarea continentală accelerată a normelor juridice.

¹ Totuși, cu titlu exemplificativ, putem cita două decizii ale Curții Supreme de Justiție. Prima se referă la recunoașterea bazei constituționale a dreptului la un mediu sănătos, „fiind vorba despre art. 134 în prezent art. 135 alin. (2) lit. e]], care obligă statul să asigure refacerea și ocrotirea mediului, precum și menținerea echilibrului ecologic” (C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 1112/1997). Cea de-a doua a recunoscut necesitatea ca măsurile economice aferente regimului special de protecție și conservare al Rezervației Biosferei „Delta Dunării” să contribuie la realizarea acestui obiectiv și să nu urmărească cu pasivitate profitul economic (C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 1113/1998).

² Primul studiu asupra necesității recunoașterii noțiunii și trăsăturilor dreptului mediului (ecologic) în România a fost M. Duțu, Despre necesitatea, conceptul și trăsăturile definitorii ale dreptului ecologic, în R.R.D. nr. 5/1989, p. 21-28. Ulterior au fost publicate o serie de cursuri universitare, studii și articole.

³ M. Brothe, Tendances actuelles de la politique et du droit de l'environnement, IUCN, Suisse, 1980, p. 28 și urm.

Secțiunea a 7-a. Conflictele de legi

Ca regulă generală, o lege se aplică și se execută în cadrul teritorial al satului de adoptare și față de toate persoanele aflate aici. În consecință, eventualele conflicte pot apărea în cazul aplicării legilor cu privire la mediu în afara statului de origine, din rațiuni de politică ecologică sau ca urmare a faptului că pagubele ecologice pot avea efecte transfrontaliere. De altfel, în cazul Europei Vestice, asemenea probleme au favorizat adoptarea primelor reglementări comunitare.

Totodată, în cadrul fiecărei țări pot apărea unele neconcordanțe (contradicții) între diferitele reglementări legale. Așa de pildă, datorită specificului lor, acte normative care privesc un sector particular al mediului pot intra în contradicție cu regiunile legale generale din domeniul respectiv, după cum pot exista neconcordanțe în chiar interiorul legislației mediului. De aceea, pentru a soluționa asemenea probleme este indispensabilă o concepție coerentă și integrată asupra dreptului mediului, principiilor și specificului normelor sale.

Secțiunea a 8-a. Dreptul Uniunii Europene

În urma aderării României la Uniunea Europeană (1 ianuarie 2007), dreptul Uniunii Europene (fostul drept comunitar) a devenit izvor direct pentru dreptul intern, inclusiv dreptul mediului. Astfel, potrivit art. 148 alin. (2) din Constituție, prevederile tratatelor, precum și celelalte reglementări europene cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne și un efect direct (după caz).

În această privință, se impun, însă, câteva precizări și distincții. Astfel, dacă regulamentele, aplicându-se direct în ordinea juridică internă și fiind obligatorii în privința tuturor prevederilor sale, sunt *per se* izvoare ale dreptului național al mediului, directivele rămân unul mediat, prin intermediul actului național de transpunere.

Capitolul V

Principiile dreptului mediului

Globalizarea problemelor ecologice și accentuarea procesului de mondializare marchează dreptul mediului, amplificând evoluțiile în sensul uniformizării și universalizării prevederilor acestuia. Un asemenea fenomen este salutar, mai ales în privința principiilor sale în general și a celor fundamentale în special. Până în prezent factorul preponderent în afirmarea acestei tendințe rămân specificul problematicei ecologice și dimensiunile acesteia.

Într-adevăr, preocupările privind protecția mediului și expresia lor juridică au dus la formarea și afirmarea unor principii comune dreptului național, regional (comunitar) și internațional. Chiar dacă acestea cunosc formulări și precizări variate ale conținutului concret, semnificația lor juridică esențială rămâne aceeași, fiind numai în prezența unor adaptări și ipostaze diferite de realizare. Principiile fundamentale domină astfel ansamblul reglementărilor juridice privind protecția, conservarea și ameliorarea mediului, conferindu-le unitate, uniformitate și tendința permanentă de integrare, iar dreptului mediului dimensiunea unui sistem normativ planetar.

Principiile reflectă interdependența și reprezintă primul element de realizare a unității conținutului dreptului mediului la nivelul celor trei ordini juridice de exprimare: națională, comunitară și internațională. Propagarea și acțiunea conjugată a acestora sunt elocvente în acest sens. Așa de exemplu, principiul precauției și principiul dezvoltării durabile își au originea în dreptul internațional, dar au pătruns apoi și la nivel comunitar și național. De asemenea, regula (principiul) corectării cu prioritate la sursă a poluării a fost reținută inițial în plan comunitar pentru a fi preluată ulterior în dreptul internațional (ca de exemplu prin *Convenția pentru protecția Rinului*, încheiată la Berna la 12 aprilie 1999). La rândul său, obligația evaluării impactului asupra mediului a activităților economice și sociale prin intermediul procedurii studiului de impact s-a exprimat mai întâi în dreptul intern și s-a extins ulterior în dreptul Uniunii Europene și în dreptul internațional.

Ele cunosc o largă consacrare juridică și se constituie în criteriu principal de determinare a apartenenței celorlalte reglementări la această nouă ramură de drept, de fixare a conținutului și de precizare a semnificațiilor și chiar a valabilității lor¹.

Referitor la modul concret de recunoaștere și consacrare, acesta diferă în raport cu nivelul de exprimare. Astfel, în plan național, principiile sunt cuprinse în legile-cadru privind protecția mediului și sunt dezvoltate în mod specific în cadrul reglementărilor sectoriale. La nivelul Uniunii Europene, regulile cu valoare de principiu au fost formulate inițial în programele de acțiune, începând din 1973, cu un conținut preponderent politic și caracter programator, fiind preluate ulterior și consacrate juridic prin intermediul modificărilor succesive ale tratatelor constitutive – Actul unic european (1986), Tratatul de la Maastricht (1993), Tratatul de la Amsterdam (1997), Tratatul de la Nisa (2000) și Tratatul de la Lisabona (2009).

În plan internațional, începutul îl datorăm Declarației de la Stockholm (1972); Carta mondială a naturii (1982) a avut o importantă contribuție în domeniu prin precizarea conținutului și

¹ Pentru o prezentare a problematicei principiilor fundamentale ale dreptului mediului, a se vedea M. Duțu, *Dreptul mediului*, tratat, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2007.

extinderea semnificațiilor unor principii proclamate în capitala Suediei și prin adăugarea altora noi. La rândul său, Declarația de la Rio (1992) a confirmat marea majoritate a acelor principii și a adăugat câteva noi. În sfârșit, o serie de convenții internaționale cu deschidere universală au preluat aceste principii și le-au conferit statut juridic, obligatoriu.

Secțiunea 1. Noțiunea (conceptul) de principiu fundamental al dreptului mediului

La nivel general, un principiu este, după caz, o cauză primă, o prepoziție admisă ca bază a raționamentului, o regulă generală care ghidează conduita, o regulă elementară a unei științe, arte sau tehnici.

Noțiunea (conceptul) de „principiu fundamental (general)” de drept cunoaște accepțiuni diferite de la un sistem juridic la altul, de la o ramură de drept la alta. Se admite, de pildă, definiția conform căreia un principiu fundamental este aceea regulă de conduită egală pentru toți subiecții de drept, care însoțește – de la început până la sfârșit – orice acțiune umană, excepțiile fiind rarissime.

Cel mai adesea se prezintă sub forma unor reguli obligatorii nescrise, cu aplicare generală, afirmate frecvent în jurisprudență. Uneori, mai ales în cadrul dreptului internațional public, dar și al dreptului mediului, principiile sunt formulate expres ca atare și consacrate juridic ca norme imperative, chiar dacă semnificațiile lor cunosc o varietate de reguli de exprimare și realizare.

În privința dreptului mediului, conceptul cunoaște situații diferite, în funcție de nivelul de recunoaștere și garantare juridică. Deși nu sunt ele însele „lege”, principiile servesc la sublinierea și orientarea dezvoltării și aplicării normelor dreptului mediului¹.

Departate de a fi similare cu principiile clasice ale dreptului, ele contribuie la reglementarea, evaluarea și managementul riscului; inițial slogane politice, acestea au fost treptat incorporate în acte normative juridice².

Astfel, legislațiile naționale recurg adesea la consacrarea expresă a principiilor dreptului mediului ca reguli de drept pozitiv și le conferă statutul de norme de conduită de maximă generalitate și universalitate, obligatorii în domeniul respectiv. Adeseori, acestea se regăsesc, sub formulări identice sau asemănătoare, și ca principii politico-strategice.

În dreptul comunitar (actualmente european/al UE), principiile au un statut intermediar, nefiind reguli juridice depline și direct aplicabile, ci mai degrabă linii directoare pe care comunitatea trebuie să-și fondeze politica sa de mediu general și fiecare dintre actele legislative în special.

Dimpotrivă, la nivelul dreptului internațional al mediului conceptul de principiu rămâne imprecis. El este utilizat cel mai adesea pentru a desemna o constantă evidentă, concluziile unei analize și norme generale obligatorii. Așa de exemplu, programul de acțiune „Agenda 21” se referă la „principii de acțiune” în sensul de linii directoare ce pot fi urmate și, eventual, de modalități de realizare a acestora.

¹ D. Hughes, T. Jewell, J. Lowther, N. Parpworth, P. de Prez, *Environmental Law*, 4th ed., Ed. Butterworths Lexis Nexis, London, 2002, p. 20.

² N. de Sadeleer, *Environmental principles. From political slogans to legal rules*, 2th ed., Oxford University Press, 2005, p. 11 și urm.

În alte documente internaționale, precum Declarația de la Stockholm din 1972 (26 de principii „comune care să inspire și să ghideze eforturile popoarelor lumii în vederea prezervării și ameliorării mediului”), Declarația de la Rio (27 de principii) ori declarația de la Dublin asupra apei (patru principii directoare) din 1992, principiile sunt formulate sub forma unor cerințe juridice, redactate în termeni normativi, deși nu dețin o putere obligatorie corespunzătoare¹.

Totuși, în ciuda acestei situații diverse în privința recunoașterii și garantării formal-juridice, sub raportul conținutului și semnificațiilor, principiile dreptului mediului au un caracter unitar.

§1. Situația din dreptul românesc

Adoptată „având în vedere necesitatea îndeplinirii angajamentelor asumate de țara noastră în procesul de integrarea europeană”, O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului a reformulat sistemul principiilor dreptului românesc al mediului prin preluarea, aproape *tales quales*, a formulărilor existente în reglementările juridice comunitare. Având în vedere locul și rolul prevăzute în dreptul european acestei problematice se poate aprecia că noul act normativ înregistrează unele regrese în raport cu Legea nr. 137/1995, chiar dacă păstrează aceeași concepție generală asupra acestei instituții juridice fundamentale.

Astfel, O.U.G. nr. 195/2005 distinge între, pe de o parte, principii și elemente strategice (înțelese ca având aceleași funcții și semnificații generale), iar pe de alta, modalitățile de implementare a lor.

Ca principii sunt prevăzute:

- principiul integrării cerințelor de mediu în celelalte politici sectoriale [art. 3 lit. a)], în mod evident, așa cum se întâmplă și în dreptul european, mai degrabă o regulă generală de politică și mai puțin juridică;
- principiul precauției în luarea deciziei [art. 3 lit. b)];
- principiul acțiunii preventive [art. 3 lit. c)];
- principiul reținerii poluanților la sursă [art. 3 lit. d)], prevedere mai strictă decât cea din dreptul european, care cuprinde și mențiunea „cu prioritate”;
- principiul poluatorul plătește [art. 3 lit. e)];
- principiul conservării biodiversității și a ecosistemelor specifice cadrului biogeografic natural [art. 3 lit. f)].

Drept „elemente strategice” sunt considerate și consacrate:

- utilizarea durabilă a resurselor naturale [art. 3 lit. g)];
- informarea și participarea publicului la luarea deciziilor, precum și accesul la justiție în probleme de mediu [art. 3 lit. h)]; și
- dezvoltarea colaborării internaționale pentru protecția mediului [art. 3 lit. i)].

În mod evident persistă multe confuzii, în absența unor definiții și concepții clare asupra unor noțiuni precum cele de „principii”, „elemente strategice” ș.a. În orice caz, informarea și participarea publicului nu sunt simple „elemente strategice”, ci mai degrabă, drepturi procedurale ale dreptului fundamental la mediu.

¹ M. Duțu, op. cit., vol. II, p. 83. În doctrină se susține existența unor principii (în număr de 12) ale dreptului dezvoltării durabile, precum: principiul ordinii publice ecologice, principiul durabilității, principiul biodiversității ș.a. A se vedea, în acest sens, M. Decleris, *The law of sustainable development – general principles*, European Commission, 2000.

În sfârșit, ca modalități de implementare a principiilor și a elementelor strategice sunt stabilite de reglementarea-cadru (art. 4): prevenirea și controlul integrat al poluării prin utilizarea celor mai bune tehnici disponibile pentru activitățile cu impact semnificativ asupra mediului [lit. a)]; adoptarea programelor de dezvoltare, cu respectarea cerințelor politicii de mediu [lit. b)]; corelarea planificării de amenajare a teritoriului și urbanism cu cea de mediu [lit. c)]; efectuarea evaluării de mediu înaintea aprobării planurilor și programelor care pot avea efect semnificativ asupra mediului [lit. d)]; evaluarea impactului asupra mediului în faza inițială a proiectelor cu impact semnificativ asupra mediului [lit. e)]; introducerea și utilizarea pârgurilor și instrumentelor economice stimulative sau coercitive [lit. f)]; rezolvarea, pe niveluri de competență, a problemelor de mediu, în funcție de amploarea acestora [lit. g)]; promovarea de acte normative armonizate cu reglementările europene și internaționale în domeniu [lit. h)]; stabilirea și urmărirea realizării programelor pentru conformare [lit. i)]; crearea sistemului național de monitorizare integrată a calității mediului [lit. j)]; recunoașterea produselor cu impact redus asupra mediului, prin acordarea etichetei ecologice [lit. k)]; menținerea și ameliorarea calității mediului [lit. l)]; reabilitarea zonelor afectate de poluare [lit. m)]; încurajarea implementării sistemelor de management și audit de mediu [lit. n)]; promovarea cercetării fundamentale și aplicative în domeniul protecției mediului [lit. o)]; educarea și conștientizarea publicului, precum și participarea acestuia în procesul de elaborare și aplicare a deciziilor privind mediul [lit. p)]; dezvoltarea rețelei naționale de arii protejate pentru menținerea stării favorabile de conservare a habitatelor naturale, a speciilor de floră și faună sălbatică ca parte integrantă a rețelei ecologice europene-Natura 2000 [lit. q)]; aplicarea sistemelor de asigurare a trasabilității și etichetării organismelor modificate genetic [lit. r)]; înlăturarea cu prioritate a poluanților care periclitează nemijlocit și grav sănătatea oamenilor [lit. s)].

Din preambulul actului normativ-cadru rezultă că aceste principii „guvernează întreaga activitate de protecție a mediului”, trasează „direcțiile de reglementare a activităților economice în vederea atingerii obiectivelor dezvoltării durabile” și „vizează interesul public”. De asemenea, în art. 1 protecția mediului este caracterizată drept „obiectiv de interes public major”, iar principiile și elementele strategice „conduc la dezvoltarea durabilă”.

§2. Clasificarea principiilor dreptului mediului

În funcție de amploarea și influența lor asupra conținutului ansamblului reglementărilor juridice de mediu, principiile acestei ramuri de drept pot fi grupate în două mari categorii: *principii fundamentale* și *principii generale* (subsidiare primelor).

Primele se regăsesc consacrate la toate nivelurile dreptului mediului – național, regional (comunitar) și internațional – și privesc întregul său conținut, constituind osatura care îi conferă unitate, coerență, stabilitate și unicitate. Fac parte din această categorie principiile prevenirii (precauției, protecției mediului, conservării, ameliorării calității mediului), principiile responsabilității și reparării atingerilor aduse mediului, „poluatorul plătește”, răspunderea de mediu și principiile participării umane (dreptul fiecăruia la un mediu sănătos, protecția mediului ca obiectiv de interes general, mediul ca patrimoniu comun al națiunii).

Principiile generale sunt consacrate la nivelul dreptului mediului și domină materiile tradiționale ale acestuia, dreptul intern, dreptul european și dreptul internațional și exprimă specificul acestora. Așa de pildă, sunt principii generale ale dreptului european al mediului:

principiul corectării cu prioritate la sursă a atingerilor aduse mediului, principiul integrării considerentelor ecologice în toate politicile comunitare, principiul subsidiarității¹.

Tot așa, la nivelul dreptului internațional al mediului sunt percepute ca principii specifice: principiul cooperării, obligația statelor de a soluționa pe cale pașnică diferendele în materie de mediu, principiul responsabilității comune, dar diferențiate a statelor, răspunderea statelor pentru pagubele aduse mediului, îndatorirea de asistență ecologică ș.a.²

Dintr-o altă perspectivă, aceste principii pot fi grupate în funcție de deschiderea lor reală în două categorii, recunoașterea dreptului fiecăruia la mediu sănătos, dezvoltarea durabilă, considerarea protecției mediului ca obiectiv de interes public, consacrarea mediului drept patrimoniu comun, sunt *principii de orientare*, fără o efectivitate reală. Dimpotrivă, acțiunea preventivă și corectarea cu prioritate la sursă, principiul precauției, poluatorul plătește, informarea și participarea publicului sunt *principii de gestiune*, mai direct operaționale³.

În cadrul legislațiilor naționale întâlnim *principii cu aplicabilitate generală*, dar numai la nivelul statelor respective⁴. Pe ansamblu, toate aceste principii se constituie într-un sistem unitar, conferind coerență dreptului mediului ca ramură juridică.

În dreptul român, O.U.G. nr. 202/2002 stabilește (chiar definindu-le pe fiecare într-un anumit sens), pe de o parte, principii generale (principiul dezvoltării durabile, principiul prevenirii, principiul precauției, principiul previziunii, principiul restaurării, principiul „poluatorul plătește”, principiul utilizării celor mai bune tehnici disponibile și a celor mai bune practici în domeniul mediului, principiul asigurării accesului publicului la informația de mediu și a participării la luarea deciziilor, principiul cooperării internaționale), iar pe de alta, principii specifice (utilizarea durabilă a resurselor, protecția ariilor fragile ale ecosistemelor, habitatelor și speciilor protejate și periclitate, amenajarea în profunzime a teritoriului ș.a.), acestea din urmă fiind o particularizare a semnificațiilor primelor.

¹ Le droit communautaire de l'environnement, mise en œuvre et perspectives, sub direcția lui J. Dutheil de la Rochere, La documentation Française, 1998, p. 136-137; Al. Kiss, J.-P. Beurier, Droit international de l'environnement, 2^e édition, Ed. Pedone, Paris, 2004, p. 123 și urm.

² J.-M. Lavielle, Droit international l'environnement, Ed. Ellipses, Paris, 2005; R. Romi, Droit international et européen de l'environnement, Ed. Montchrestien, Paris, 2005, p. 39 și urm.

³ Y. Jegouzo, Les principes généraux du droit de l'environnement, în Revue juridique de l'environnement, nr. 2/1996, p. 211-214.

⁴ În dreptul francez, de exemplu, profesorul Michel Prieur distinge ca „mari principii ale dreptului mediului” inspirate din dreptul comunitar și dreptul internațional: principiul fondatoare (mediul este de interes general, dreptul omului la mediu, recunoașterea dreptului generațiilor viitoare, păstrarea patrimoniului comun, principiul dezvoltării durabile și al integrării mediului), principiul prevenirii, principiul informării, principiul participării, dreptul la concertare, principiul poluatorul plătește și principiul precauției (M. Prieur, Droit de l'environnement, 5^e ed., Ed. Précis Dalloz, Paris, 2004, p. 51 și urm.). Legea privind protecția mediului nr. 1515 din 16 iunie 1993 a Republicii Moldova stabilește ca „principii de bază” ale protecției mediului: prioritatea protecției mediului în cadrul realizării intereselor de ordin economic și social-uman ale populației pentru prezent și viitor, responsabilitatea persoanelor fizice și juridice pentru prejudicii cauzat mediului, stimularea aplicării tehnologiilor de economisire a energiei (art. 3).

Secțiunea a 2-a. Protecția mediului: o problemă de interes general

Statutul mediului, de patrimoniu comun al umanității, ce trebuie conservat spre binele generației prezente și transmis în bună stare generațiilor viitoare, face ca protejarea sa să constituie o problemă de interes general, atât din perspectiva individuală, cât și din cea colectivă: comunități, popoare și state. Caracterul de „interes general planetar” al protecției mediului, larg recunoscut la nivel mondial, a fost considerat de către unii autori drept un „concept primordial” reflectat de toate principiile dreptului mediului¹. Din perspectiva contextului sociojuridic și a implicațiilor sale instituțional-legislative, apreciem că valoarea excepțională pe care o reprezintă mediul pentru viață, în general, și pentru specia umană, în special, impune considerarea protecției sale ca interes general sociouman drept un principiu esențial, dominant al dreptului mediului, care determină finalitățile celorlalte principii generale și ale reglementărilor componente.

În plan mondial, acest principiu se exprimă ca „interes general al umanității”, protecția mediului planetar interesând omenirea ca specie.

Importante semnificații ale sale au fost relevate de către Curtea Internațională de Justiție în avizul său din 8 august 1996 privind liceitatea amenințării ori utilizării armelor nucleare (parag. 29), reafirmate prin Decizia din cauza *Nagymaros-Gabcikovo* din 25 septembrie 1997 (parag. 53 și 112). Conform acestora, mediul nu este o abstracție, ci mai ales spațiul unde trăiesc ființele umane și de a cărui calitate depind viața și sănătatea lor, inclusiv pentru generațiile care vor veni. Ca atare, principiul interesului comun al umanității trebuie tradus în realități concrete, în special în ceea ce privește spațiul, fără a uita dimensiunea temporală.

Principiul a fost exprimat expres și într-o serie de convenții internaționale. Astfel, încă la 2 decembrie 1946, Convenția internațională pentru reglementarea vânătorii balenelor recunoaște că „națiunile lumii au interesul de a salva, în profitul generațiilor viitoare, marile resurse naturale reprezentate de specia balenieră” („Preambul”). Preluată și de Convenția africană pentru conservarea naturii și a resurselor naturale din 1968, ideea a fost dezvoltată și prin Convenția de la Washington din 3 martie 1973 asupra comerțului internațional cu specii de faună și floră sălbatice amenințate cu dispariția („Preambul”), Convenția de la Bonn din 23 iunie 1979 privind conservarea speciilor migratoare aparținând faunei sălbatice („Preambul”) ș.a.

Dezvoltări importante ale conținutului său găsim în convențiile-cadru privind probleme globale, încheiate în ultimele două decenii, precum Convenția-cadru privind schimbările climatice ori Convenția privind biodiversitatea, din 1992.

La nivel național, indiferent de calificarea conferită, realizarea sa cunoaște două modalități (concepții) practice de afirmare.

Prima este cea care consideră că, în virtutea interesului general pe care îl poartă, protecția mediului trebuie să constituie o responsabilitate, în primul rând publică, a statului. Ca atare, realizarea sa presupune edictarea de reglementări legale stricte și precise, un control public accentuat (prin intermediul serviciilor publice specializate) și un contencios bine structurat. Bazată pe concepția și practica juridică continentală (de inspirație franceză), această poziție este cea mai răspândită și acordă o importanță deosebită legii.

¹ Al. Kiss, D. Shelton, *Traité de droit européen de l'environnement*, Ed. Frison-Roche, Paris, 1995, p. 40; Al. Kiss, J.-P. Beurier, *Droit international de l'environnement*, 2^e édition, Ed. Pedone, Paris, 2004, p. 51.

A doua recunoaște importanța și interesul general al protecției mediului, dar consideră că realizarea sa are loc cel mai bine în cadrul și prin mecanismele proprii economiei de piață. Aferentă sistemului juridic de *common law* (anglo-saxon), această concepție reclamă un minimum de reglementare juridică și intervenție statală și acordă rolul determinant asimilării aspectelor ecologice și autoreglării proprii acestui sistem economico-social.

Referitor la legislația românească, Constituția din 1991, revizuită, se referă în mod indirect la acest principiu atunci când stabilește obligația statului de a exploata resursele naturale „în concordanță cu interesul național” [art. 135 alin. (2) lit. d)].

Reglementarea-cadru privind protecția mediului, O.U.G. nr. 195/2005 califică protecția mediului ca „obiectiv de interes public major” (anterior, Legea protecției mediului nr. 137/1995 cuprindea o formulare identică, iar în art. 1 din Legea nr. 9/1973 protecția mediului reprezenta „o problemă de interes național”). O asemenea dispoziție generală relevă valoarea social-juridică deosebită conferită păstrării echilibrului ecologic și conservării factorilor de mediu și imprimă un caracter imperativ normelor de drept pertinente. Ea indică în mod clar și concepția generală privind protecția mediului adoptată de către legiuitorul român, în consens cu tradițiile noastre juridice și apartenența la sistemul dreptului continental (de inspirație franceză). Protecția mediului este o responsabilitate publică, o obligație a statului, ceea ce implică reglementarea activităților de protecție și control public asupra acestora. Ca atare, exigențele protecției mediului grevează desfășurarea tuturor activităților [dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului conform art. 44 alin. (7) din Constituție] și constituie o obligație a tuturor persoanelor fizice și juridice (art. 6 și art. 94 din reglementarea-cadru privind protecția mediului). Și o serie de reglementări sectoriale cuprind dispoziții în acest sens. Astfel, potrivit Legii nr. 107/1996, cunoașterea, protecția, punerea în valoare și dezvoltarea durabilă a resurselor de apă sunt acțiuni de interes general [art. 1 alin. (2)]. La rândul său, Legea nr. 407/2006 a vânătorii și a protecției fondului cinegetic¹ califică fauna de interes cinegetic drept „bun public de interes național și internațional” [art. 2 alin. (1)], iar art. 3 din Legea nr. 46/2008² (Codul silvic) consideră fondul forestier național „bun de interes național”.

Principalele consecințe de ordin practic ale acestui principiu esențial se referă la controlul de legalitate privind acțiunile care produc atingeri mediului, instituirea unui serviciu public pentru protecția mediului și existența unei ordini publice ecologice.

Secțiunea a 3-a. Principiul conservării

Obiectiv fundamental al problematicei protecției mediului, conservarea urmărește să mențină un nivel durabil al resurselor ecologice. Aceasta presupune în acest sens un management adecvat al resurselor renovabile și o atenție deosebită utilizării resurselor nerenovabile.

Potrivit *Strategiei mondiale de conservare* a UICN (1980), conservarea presupune:

- 1) menținerea proceselor ecologice esențiale și a sistemelor care reprezintă suportul vieții;
- 2) prezervarea diversității genetice;
- 3) realizarea utilizării durabile a speciilor și ecosistemelor.

¹ M.Of. nr. 944 din 22 noiembrie 2006.

² M.Of. nr. 238 din 27 martie 2008.

La rândul său, *Strategia europeană de conservare* adoptată în cadrul Consiliului Europei (1990) își propune ca scop să promoveze respectarea naturii pentru ceea ce este, și nu pentru ceea ce așteptăm de la ea, respectiv satisfacerea nevoilor și aspirațiilor legitime ale cetățenilor. În cadrul politicilor de mediu trebuie să se acorde preferință strategiilor preventive și active, mai degrabă decât celor corective și reactive.

Așadar, într-o accepțiune generală, conservarea presupune menținerea nivelurilor cantitative și calitative durabile ale resurselor mediului; ea nu vizează în general calitatea mediului, ci numai menținerea condițiilor minimale necesare pentru existența resurselor permanente. În textele juridice mai recente, conservarea este completată și chiar înlocuită cu referirile la conceptul de „dezvoltare durabilă”, înțeles ca asigurare a productivității continue a resurselor naturale exploatabile și preservare a speciilor faunei și florei. Prevăzut expres în art. 3 lit. f) din O.U.G. nr. 195/2005, este formulat drept „principiul conservării biodiversității și a ecosistemelor specifice cadrului biogeografic natural”.

Totodată, potrivit art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție, statul trebuie să asigure, printre altele, și „refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic”.

În concepția legislației românești, *lató sensu*, conservarea semnifică protecția ecosistemelor, conservarea biodiversității și gospodărirea durabilă a resurselor naturale. În același timp, conservarea trebuie privită în mod conjugat cu „elemente strategice”, precum utilizarea durabilă, menținerea, ameliorarea calității mediului și reconstrucția zonelor deteriorate. Suntem în prezența unei accepțiuni în consens cu documentele internaționale.

Principiul este aplicabil mai ales în privința protecției resurselor naturale și conservării biodiversității, implicând, printre altele, crearea de arii protejate și proclamarea de monumente ale naturii. Potrivit art. 49 din O.U.G. nr. 195/2005, autoritățile de mediu sunt ținute să adopte măsuri de protecție a ecosistemelor și de conservare și utilizare durabilă a componentelor diversității biologice.

Secțiunea a 4-a. Principiul ameliorării calității mediului

Ameliorarea presupune îmbunătățirea stării și calității mediului, a factorilor săi componenți, prin acțiuni socioumane.

Consacrarea acestui principiu este mai evidentă la nivel comunitar, fiind expres prevăzut în art. 130R TCE (introdus prin Actul unic european din 1987). Urmărind un obiectiv superior deopotrivă prevenirii, conservării și protecției, care presupun, în cele din urmă, numai asigurarea unui *statu quo* durabil, ameliorarea reclamă acțiuni și rezultate pozitive, sporirea datului natural.

Legea nr. 137/1995 consacră într-o manieră imperfectă acest principiu, dar sub un dublu aspect: intern și internațional. Astfel, printre principiile și elementele strategice, legea-cadru enumera și menținerea, ameliorarea calității mediului și reconstrucția zonelor deteriorate [art. 3 lit. h)], precum și dezvoltarea colaborării internaționale pentru asigurarea calității mediului [art. 3 lit. j)].

Secțiunea a 5-a. Principiul prevenirii

Practica în domeniu a demonstrat că cea mai bună strategie de mediu constă în a preveni producerea poluărilor și a vătămărilor ecologice de orice fel, mai degrabă decât a încerca să se remedieze efectele acestora. Prevenirea implică, pe de o parte, evaluarea riscurilor pentru a evita pericolele, iar pe de altă parte, acțiuni bazate pe cunoașterea situației prezente, pentru neproducerea degradării mediului.

În conținutul semnificațiilor sale, principiul presupune atât acțiuni asupra cauzelor care produc poluarea sau degradarea (prin re tehnologizarea ecologică a proceselor de producție), cât și activități de limitare a efectelor distructive sau nocive pentru factorii de mediu.

Este edificatoare în acest sens obligația de a evalua și de a lua în calcul cerințele protecției mediului cu ocazia oricărei acțiuni publice sau private care riscă să aibă un impact asupra calității factorilor mediului. Astfel, se afirmă din ce în ce mai mult o serie de proceduri administrative, precum studiile de impact (având ca scop să împiedice realizarea unor obiective economico-sociale cu impact asupra mediului, fără măsuri corespunzătoare de prevenire a acestuia) ori bilanțul de mediu și programul de conformare, sau preocuparea de a stabili regimuri speciale de desfășurare a unor asemenea activități (precum cel al deșeurilor toxice, îngrășămintelor chimice și pesticidelor etc.).

Sub forma măsurilor de gestiune a riscului cunoscut, principiul este prezent mai ales în dreptul internațional, precum în cazul protecției biodiversității, luptei contra deșertificării, protecției stratului de ozon. Principiul a fost evocat și în jurisprudența Curții Internaționale de Justiție, care a statuat că „(...) nu pierde din vedere că, în domeniul protecției mediului, vigilența și prevenția se impun mai ales ca urmare a caracterului adesea ireversibil al prejudiciilor cauzate mediului și a limitelor inerente mecanismelor de reperare a acestui tip de pagube”¹.

În țara noastră, consacrat prin art. 3 lit. b) din Legea protecției mediului ca „principiul prevenirii riscurilor ecologice și a producerii daunelor”, acesta este recunoscut într-un sens bine determinat.

Semnificațiile sale rămân totuși imprecise, legea definind la modul general cele două elemente componente. Astfel, în înțelesul Legii nr. 137/1995, *riscul ecologic potențial* consta în probabilitatea producerii unor efecte negative asupra mediului, care pot fi prevenite pe baza unui studiu de evaluare, iar *daune (prejudicii)* desemnează efectul cuantificabil în cost al daunelor asupra sănătății oamenilor, bunurilor sau mediului provocat de poluanți, activități dăunătoare sau dezastre. Implicațiile principiului sunt evidente și în privința garanțiilor dreptului la un mediu sănătos, în art. 5 din Legea nr. 137/1995 prevăzându-se printre acestea: dreptul la despăgubire pentru prejudiciul suferit [lit. e)] și dreptul de a se adresa direct sau prin intermediul unor asociații, autorităților administrative sau judecătorești în vederea prevenirii sau în cazul producerii unui prejudiciu direct sau indirect [lit. d)].

Secțiunea a 6-a. Principiul precauției

Recunoașterea juridică și realizarea concretă a semnificațiilor sale au loc în strânsă dependență cu cele ale principiului prevenirii.

¹ C.I.J., affaire *Gabcikovo c. Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt du 25 septembre 1997, p. 140.

Prevenirea presupune un studiu de risc, care să permită evitarea pagubelor și o acțiune bazată pe cunoaștere. Numai că nu întotdeauna consecințele deciziilor și acțiunilor pot fi cunoscute, total sau parțial, dinainte, iar absența certitudinii științifice nu poate constitui un pretext pentru a nu lua măsuri adecvate pentru prevenirea atingerilor grave și inevitabile aduse mediului. În fața acestei realități, în adoptarea deciziilor trebuie să se manifeste precauție, prudență, o diligență maximă, să se adopte măsuri preventive care să elimine pe cât posibil orice risc de degradare a mediului.

Precauția reclamă deci ca măsurile de protecție a mediului să fie adoptate, chiar dacă nicio pagubă nu se prefigurează la orizontul apropiat. Sub aspectul probei, sarcina efectuării acesteia se inversează: ea revine acum celui care susține că activitatea sa nu are ori nu va avea niciun impact, până când acumularea de date științifice va proba că există o relație de la cauză la efect între acțiunile de dezvoltare din degradarea mediului. Este, așadar, o prezumție refragabilă (*presumptio iuris*).

Pentru a răspunde unor atare preocupări, din 1980 s-a afirmat, mai ales la nivelul politicilor și legislațiilor naționale de mediu, principiul precauției, care sugerează că anumite măsuri trebuie luate pentru ca eventualele pagube să fie evitate înainte ca pragul riscului de mediu să fie atins. El a apărut ca o recunoaștere a incertitudinilor care afectează studiile de impact și gestiunea și care califică drept imprudentă atitudinea care ipotechează viitorul prin luarea de decizii ireversibile.

Din punct de vedere istoric, principiul precauției a fost enunțat pentru prima dată la nivel internațional în cadrul OCDE și într-o declarație ministerială din 1987, adoptată în urma și sub influența celei de-a doua Conferințe internaționale asupra protecției Mării Nordului (Londra, 1987). Ulterior, principiul a fost frecvent invocat în contextul reglementărilor vizând poluările marine, schimbările climatice, deșeurile toxice și produsele periculoase.

La nivel comunitar european, Tratatul de la Lisabona cuprinde regula precauției în art. 191, iar directivele comunitare privind utilizarea și diseminarea organismelor modificate genetic din 1990 o aplică concret. Ea permite statelor comunitare o acțiune fără a aștepta ca toate probele care să concluzioneze în sensul existenței pericolului pentru mediu să fie științific stabilite. În sfârșit, principiul 15 al Declarației Conferinței ONU de la Rio de Janeiro (1992) afirmă că, în caz de risc de pagube grave ori inevitabile, absența certitudinii științifice absolute nu poate servi ca pretext pentru a amâna adoptarea de măsuri efective privind prevenirea degradării mediului, teză reluată și la Convenția asupra biodiversității.

Acest principiu s-a dezvoltat, în ultimii ani, și în alte documente ONU, fiind plasat în contextul preocupărilor vizând „asigurarea unui viitor durabil” și al promovării unor noi principii integrate, care să ducă sub aspect economic la o creștere reală, „în termeni verzi”.

Consacrat ca atare prin art. 3 lit. a) din O.U.G. nr. 195/2005, acest principiu se află încă în stare incipientă de recunoaștere la noi în țară, mai ales că semnificațiile sale nu sunt definite. El își completează și amplifică semnificațiile cu un alt principiu fundamental, cel al prevenirii riscurilor ecologice și a producerii pagubelor, prevenirea implicând precauția, dar nereducându-se la aceasta.

Ca o concluzie, dezbaterile de până acum nu au reușit să stabilească un sens exact și unic al principiului, care poate fi interpretat fie ca o atitudine de prudență rezonabilă, care nu implică în mod necesar căutarea unei răspunderi, fie ca un nou fundament de răspundere în univers incert, putând transforma *a priori* procesele de decizie.

Aplicarea principiului presupune deci fie să nu se acționeze, adică respectarea unei obligații de abținere, renunțarea la o acțiune care nu este bine cunoscută și stăpânită, fie să se ia măsuri juridice și de altă natură pentru a limita viitoarele efecte asupra mediului și sănătății¹.

Secțiunea a 7-a. Diferența dintre principiul prevenirii și principiul precauției

Diferența dintre prevenire și precauție rezidă în conținutul specific al fiecăreia. Astfel, atunci când există o certitudine asupra unui fenomen și în privința consecințelor unei acțiuni față de acesta, ne vom afla într-o situație de prevenție. Cunoscând riscul, dorind să-l stăpânim, vom lua măsuri în raport cu riscul cunoscut și măsurabil. Dimpotrivă, precauția este o atitudine care constă în a lua măsuri față de un risc necunoscut ori rău cunoscut.

Secțiunea a 8-a. Principiul protecției mediului

Reprezintă substanța însăși a dreptului mediului și cunoaște expresii juridice diverse în planul legislațiilor naționale, reglementărilor comunitare și dreptului internațional. În sens larg, el cuprinde semnificațiile principiilor anterioare (prevenirii, precauției, conservării), dar nu se reduce la ele și presupune elemente în plus. El implică în esență evitarea acțiunilor nocive pentru calitatea mediului și adoptarea de măsuri pozitive pentru a împiedica și a preîntâmpina deteriorarea acestuia.

Legislația românească consacră protecția mediului ca pe un principiu-colar, către care se îndreaptă și de la care pornesc semnificațiile celorlalte principii generale. Același statut de principiu-obiectiv a fost recunoscut și în dreptul comunitar, art. 130R parag. 2 din Tratatul de la Maastricht precizând că „politica comunității în domeniul mediului vizează un nivel de protecție ridicat, ținând cont de diversitatea situațiilor în diferitele regiuni ale Comunității Europene”.

Secțiunea a 9-a. Principiul „poluatorul plătește”

Adoptat mai întâi de către OCDE în 1972, principiul semnifica inițial cerința imputării poluatorului a cheltuielilor privind măsurile adoptate de către autoritățile publice pentru ca mediul să fie menținut într-o stare acceptabilă.

El se inspiră din teoria economică potrivit căreia costurile sociale externe, care însoțesc producția, trebuie să fie internalizate, adică să fie luate în calcul de toți agenții economici în costurile lor de producție.

Într-adevăr, multe activități economico-sociale antrenează externalități negative sub forma poluării, afectând populația și factorii de mediu. Existența acestora duce la o adevărată

¹ Legea franceză din 2 februarie 1995 privind consolidarea protecției mediului îl definește astfel: „Absența de certitudine nu trebuie să întârzie adoptarea de măsuri vizând să prevină un risc de pagube grave și ireversibile”.

„dedublare” a realităților privind costurile și profitul agenților economici. Astfel, pe ansamblu, economia trebuie să acopere atât costurile de producție, cât și pe cele legate de existența externalităților (poluării).

Generatorii poluării au costuri proprii diminuate datorită economisirii cheltuielilor de prevenire a poluării (dotarea cu dispozitive și filtre, adaptarea tehnologiilor etc.), societatea în ansamblul său, imediat sau în timp, suportând costul privind combaterea efectelor negative ale poluării asupra sănătății umane, activităților economico-sociale ori mediului în întregul său. Pentru a se evita o asemenea situație și pentru a se corecta inechitățile pe care le determină, costurile „externalităților” se „internalizează” pe calea recunoașterii juridice a principiului „poluatorul plătește”.

Proclamarea și recunoașterea principiului cunosc situații diferite în legislațiile naționale ale statelor, la nivel comunitar european și în cadrul OCDE.

Principalul obiectiv al reglementărilor internaționale în domeniu îl constituie armonizarea politicilor interne, astfel încât diferențele legislației antipoluante de la o țară la alta să nu antreneze distorsiuni în avantajele comparative și schimburile comerciale. În același timp, principiul a fost larg acceptat de guverne, care s-au inspirat din semnificațiile sale în elaborarea politicilor lor ecologice.

Totuși conținutul său este, într-o oarecare măsură, imprecis. Astfel, în sens larg (*latu sensu*), principiul urmărește imputarea poluatorului a costului social al poluării pe care o provoacă. Aceasta implică antrenarea unui mecanism de responsabilitate pentru daune ecologice, care să acopere toate efectele unei poluări, atât cele produse asupra bunurilor și persoanelor, cât și cele produse asupra mediului ca atare. În acest sens, în plan juridic, se recunoaște dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic.

Dimpotrivă, în sens restrâns (*stricto sensu*), acesta presupune obligarea poluatorilor la a suporta numai costul măsurilor antipoluante și de curățire. Într-o asemenea situație este vorba numai despre o internalizare parțială, care permite impunerea de taxe ori redevențe de către autoritățile publice.

Într-un atare sistem, subvenționarea poluatorilor de către stat spre a-i ajuta financiar pentru investițiile antipoluante este contrară principiului poluatorului plătit. Niciuna dintre cele două accepțiuni nu implică în mod necesar utilizarea de măsuri economice stimulative (ca de pildă redevențe ori adjudecarea de drepturi de poluare), chiar dacă acestea sunt adesea în raport cu costul.

Realizarea semnificațiilor acestui principiu poate îmbrăca mai multe forme, precum: instituirea de norme antipoluare, utilizarea unei fiscalități incitative, definirea unui regim de răspundere obiectivă, independentă de culpa pentru prejudiciul ecologic etc.

La nivelul UE, principiul e prevăzut în art. 191 alin. (2) TFUE.

Consacrat pentru prima dată prin art. 3 lit. d) din Legea nr. 137/1995, principiul „poluatorul plătește” își croiește drum și în practica și dreptul românesc. Astfel, semnificațiile sale fundamentale au fost deja exprimate juridic prin stabilirea, ca modalități de implementare a principiilor, a introducerii pârgurilor economice stimulative sau coercitive și elaborarea de norme și standarde antipoluante [art. 4 lit. d) și f) din O.U.G. nr. 195/2005] și instituirea unui regim special de răspundere pentru prejudiciu format din două reguli principale și complementare: caracterul obiectiv, independent de culpă și, respectiv, răspunderea solidară în cazul pluralității autorilor (art. 80 din același act normativ).

Din păcate, principiul „poluatorul plătește” a rămas în prezent mai puțin un instrument juridic care să-i oblige pe cei responsabili să-și asume consecințele actelor lor, ci mai degrabă un mijloc comod de a finanța politicile în materie de mediu. Fără determinarea răspunderilor individuale, principiul are drept unică consecință impunerea ca anumite industrii să suporte responsabilitatea globală a costurilor luptei antipoluante.

Secțiunea a 10-a. Alte reguli generale

În aplicarea semnificațiilor generale ale principiilor s-au dezvoltat cu titlu de „principii adiționale” ori, mai degrabă, cu rol de reguli tehnice de implementare o serie de cerințe juridice, precum: aplicarea celei mai bune tehnologii posibile (BAT, *best available technology*), aplicarea celei mai bune tehnologii disponibile care nu antrenează costuri excesive (BATNEEC, *best available technology not entailing excessive cost*), cele mai bune practici de mediu (BEP, *best environmental practices*) și cea mai bună opțiune practicabilă în interesul mediului (BPEO, *best practicable environmental option*). Acestea vizează cu precădere exprimarea și realizarea unor principii precum cele ale prevenirii, precauției sau „poluatorul plătește” și urmăresc, atunci când nu se poate evita vătămarea mediului, pe cât posibil, limitarea și reducerea intensității consecințelor nefaste, precum și evitarea efectelor secundare. Ele și-au găsit deja o largă recunoaștere prin instrumente internaționale, norme și programe de acțiune comunitare europene și numeroase texte juridice naționale.

BAT reprezintă acea tehnologie care se relevă a fi cea mai eficace pentru a preveni, a reduce, a face inofensive emisiile de poluanți. Convenția CEE/ONU privind protecția și utilizarea cursurilor de apă transfrontieră și a lacurilor internaționale, adoptată la 17 martie 1992, o definește ca fiind ultimul stadiu cunoscut de dezvoltare a proceselor, echipamentelor ori metodelor care permit luarea de măsuri practice adaptate la o situație dată în vederea limitării deversărilor, emisiilor și deșeurilor. Adoptarea BAT presupune o evaluare comparativă a proceselor, echipamentelor și metodelor de acțiune după mai multe criterii, astfel încât să se ajungă la desemnarea celor mai buni parametri compatibili cu protecția mediului.

Regula BATNEEC adaugă la dimensiunile tehnice ale BAT o analiză și o concluzie explicite ale raportului cost/profit, respectiv aspectul eficienței economice. Cerința evitării „costurilor excesive” se referă la necesitatea ca, în caz concret, costurile să nu fie disproporționate în raport cu rezultatele preconizate în direcția protecției mediului.

Determinarea BEP și BPEO presupune o analiză integrată și multifactorială a cazului în care se aplică. Convenția CEE/ONU din 1992 cere, de pildă, în această privință, luarea în considerare a riscurilor ecologice ale procesului de-a lungul întregului său ciclu de viață (producere, utilizare, eliminare), posibilitatea de înlocuire prin procedee ori substanțe mai puțin poluante, importanța utilizării sale, avantajele potențiale ori inconvenientele posibile etc.

Aplicarea regulii BPEO reclamă găsirea tehnicii celei mai puțin vătămătoare pentru mediu, care permite eliminarea poluărilor, conjugate cu cerința utilizării de procese bazate pe cea mai bună tehnologie posibilă care nu antrenează costuri excesive (BATNEEC).

Secțiunea a 11-a. Concluzii

Spre deosebire de situația din celelalte ramuri de drept, principiile generale și fundamentale au un rol important în precizarea conținutului și trăsăturilor definitorii ale dreptului mediului. Ele prezintă mai întâi reguli juridice de maximă generalitate și universale pentru domeniu, de finalitate, fiind circumscrise promovării protecției mediului, în contextul realizării dezvoltării durabile. Din această perspectivă, principiile constituie un criteriu de determinare a apartenenței celorlalte norme și reglementări juridice la ramura dreptului mediului, precum și de reper de interpretare a semnificațiilor acestora în raport cu finalitatea urmărită. Se remarcă, de asemenea, caracterul preponderent tehnic al cerințelor generale exprimate, ceea ce conferă principiilor și ramurii de apartenență o pronunțată unitate, exprimată deopotrivă la nivel național, regional (comunitar) și internațional. Prin conținutul lor, principiile fundamentale ale dreptului mediului ridică și impun protecția mediului la rang de interes general și preocupare majoră, prioritare în raport cu interese și preocupări de altă natură vizând elementele componente (economică, utilitaristă etc.). Constituirea și manifestarea lor ca un sistem favorizează soluțiile strategico-politice și juridice integrate, cele mai adecvate interdependenței naturale dintre diferitele sectoare ale mediului, manifestării inter și pluri medii a poluării etc.

În sfârșit, recunoașterea faptului obiectiv că interdependența naturală nu se oprește la frontierele politico-militare ale statelor, ci conferă principiilor dreptului mediului un evident caracter transfrontalier și chiar universal. La actualul stadiu de dezvoltare a reglementărilor juridice în domeniu, cele mai importante principii și-au găsit deja o consacrare expresă, iar conținutul și semnificațiile lor, notabile precizări. Rămâne ca, în perspectivă, alături de afirmarea deplină a acestora, să se contureze și să se dezvolte noi reguli generale circumscrise obiectivului esențial al protecției mediului.

În raport cu tendințele mondializării (în principal economice), universalizarea principiilor dreptului mediului generează două fenomene relativ contradictorii. Pe de o parte, cele două evoluții apar drept convergente, în măsura în care permit surprinderea și abordarea problematicii ecologice în dimensiunile sale globale, iar pe de altă parte, constrângerile de mediu se pot manifesta ca restricții ale abolitizării comerțului și ofensivei economice.

Capitolul VI

Dreptul fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic

Printre drepturile umane fundamentale de „generația a treia”, a drepturilor de solidaritate, dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic se caracterizează printr-o dinamică deosebită în privința recunoașterii și garantării sale juridice. Proclamat inițial în plan internațional (Declarația de la Stockholm, 1972), consacrat constituțional și/sau legislativ la nivelul statelor, acest drept este receptat cu dificultate, pe cale jurisprudențială de sistemul Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale (CEADOLF) și de dreptul comunitar (al UE). În absența unor reglementări precise, el este recunoscut și garantat, mai ales la nivel procedural și pe cale jurisprudențială.

Desigur, o asemenea situație are mai multe explicații de ordin istoric, socio-economic ș.a. și mai înainte de toate greutatea asigurării efective, materiale a unui asemenea drept. De aceea eforturile actuale se concentrează deocamdată mai ales asupra stabilirii unor garanții procedurale menite să permită cunoașterea dimensiunilor problemelor ecologice și să asigure individului posibilitatea de a se implica în soluționarea lor. Acest „decalaj” de receptare între, pe de o parte, legislațiile naționale, iar pe de alta, dreptul internațional și dreptul Uniunii Europene creează o serie de inadvertențe și dificultăți legate mai ales de caracterul integrativ al dreptului mediului. Pentru diminuarea acestora până la eliminare, jurisprudența a identificat deja semnificative mecanisme, care tind să fie asimilate și consacrate și la nivelul dreptului pozitiv. Din acest punct de vedere explicitarea problemei, la nivel doctrinar, în sensul stabilirii implicațiilor și relevării tendințelor de reglementare prezintă o importanță deosebită. Această abordare prudentă s-a justificat poate atâta timp cât comunitatea internațională nu a identificat concret pragul de la care o atingere prejudicială mediului constituie o violare a unui drept al omului la mediu¹; dar astăzi când amenințările problemelor ecologice globale (precum încălzirea atmosferei și schimbările climatice) pun în pericol societatea umană, protejarea mediului nu mai reprezintă un simplu interes de a asigura o anumită calitate a acestuia, ci un drept fundamental, indispensabil supraviețuirii omului ca specie între specii.

Mai mult decât atât se cuvine conștientizat și recunoscut faptul că dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic constituie un drept natural, de aceeași importanță esențială precum dreptul de proprietate și în strânsă conexiune cu acesta.

În acest sens, consacrarea sa constituțională tot mai frecventă reprezintă un fapt pozitiv și deschide calea includerii sale în rândul fundamentelor dreptului postmodern. Într-o primă etapă, acest proces de constituționalizare va ridica probleme, precum obligațiile ce revin legiuitorului național în asigurarea cadrului juridic de afirmare și garantare a sa ori natura acestui drept. Într-adevăr, în privința semnificațiilor sale juridice mai persistă unele incertitudini. Prin analogie cu dreptul la sănătate (uneori subliniindu-se o origine comună a celor două drepturi) o serie de autori au calificat dreptul la mediu ca un drept de creanță și îl consideră printre obiectivele cu valoare constituțională.

¹ P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, vol. I, Manchester University Press, 1995, p. 222.

De aici se deduce, de pildă, posibilitatea de cenzurare a unui text legislativ ori a unui act administrativ în raport cu exigențele ecologice, precum și concilierea dreptului la mediu cu celelalte drepturi fundamentale. Într-o altă linie de gândire se consideră că dreptul la mediu este un drept subiectiv a cărui respectare față de terți poate fi cerută de către oricare persoană fizică și persoană juridică, publică sau privată.

Secțiunea 1. Protecția mediului, dreptul la mediu și dreptul internațional

Dimensiunea transnațională, chiar mondială a protecției mediului și conservării naturii a generat, începând cu anii 1960, înscrierea problemei ecologice printre preocupările majore ale cooperării internaționale.

Treptat, a devenit realitate nu numai protecția internațională a mediului prin mijloace juridice, dar și un drept la respectarea mediului, recunoscut progresiv ca drept uman fundamental¹.

Recunoașterea unui asemenea drept în plan internațional își are originile în Declarația de la Stockholm privind mediul uman (iunie, 1972), al cărui prim articol arăta că: „Omul are un drept fundamental la libertate, egalitate și condiții de viață satisfăcătoare, într-un mediu a cărei calitate îi permite să trăiască în demnitate și bunăstare. El are îndatorirea solemnă de a proteja și ameliora mediul pentru generațiile prezente și viitoare”. Aceste prevederi surprind și subliniază legătura de intercondiționare dintre mediu și drepturile fundamentale ale omului; libertatea, egalitatea și demnitate reflectă drepturile civile și politice, referirile la condițiile de viață satisfăcătoare și bunăstare evocă drepturile economice, sociale și culturale, iar termenul de „mediu a cărei calitate...” anunță un nou drept, în naștere, aparținând drepturilor de solidaritate.

Prima stipulare a dreptului la mediu într-un tratat internațional a avut loc prin art. 24 al Cartei africane a drepturilor omului și popoarelor (1981) care prevede că „Toate popoarele au dreptul la un mediu satisfăcător și global, propice dezvoltării lor”; așadar un drept colectiv, cu semnificații generale și globale.

Un pas înainte în precizarea dimensiunilor sale de drept uman fundamental s-a făcut tot printr-un document regional, respectiv Protocolul adițional la Convenția americană relativă la drepturile omului, adoptat la San Salvador, la 17 noiembrie 1988, referitor la drepturile economice, sociale și culturale.

Potrivit art. 11 al documentului „Dreptul la un mediu salubru” semnifică: „1. orice persoană are dreptul de a trăi într-un mediu salubru și de a beneficia de echipamentele colective esențiale. 2. Statele Părți vor încuraja protecția, preservarea și ameliorarea mediului”.

Alte două convenții internaționale impun statelor părți îndatorirea de a proteja mediul, cel puțin sub anumite aspecte; astfel, art. 24 alin. (2) lit. d) din Convenția privind drepturile copilului, din 20 noiembrie 1989, stabilește angajamentul statelor de a lupta contra bolilor „ținând cont de pericolele și riscurile poluării mediului natural”, iar în art. 4 alin. (1) al Convenției 169 a Organizației Internaționale a Muncii, relativă la popoarele indigene în țările independente, invită statele să ia măsuri speciale pentru salvagardarea mediului acestor popoare.

Treptat, unele documente ale conținutului dreptului au cunoscut reglementări specifice; astfel, Carta europeană a resurselor de apă (adoptată de Comitetul miniștrilor Consiliului

¹ A se vedea *Al. Kiss*, *Environnement, droit international, droits fondamentaux*, în *Cahiers du Conseil Constitutionnel* nr. 15/2003.

Europei la 17 octombrie 2001), proclamă că orice persoană are dreptul de a dispune de o cantitate de apă suficientă pentru satisfacerea nevoilor sale esențiale, iar Forurile mondiale ale apei, acțiunile instituțiilor ONU și planul de aplicare a rezultatelor Summitului de la Johannesburg (2002) au acordat o atenție deosebită gestiunii apei și accesului fiecărei persoane la apă potabilă.

De asemenea, numeroasele documente referitoare la dezvoltarea durabilă cuprind elemente importante conexe dreptului la mediu.

O serie de convenții se referă la aspectele procedurale ale dreptului la mediu, precum Convenția de la Aarhus (1988) și Convenția europeană privind drepturile omului (1950).

Astfel, dreptul la mediul protejat (sănătos și echilibrat ecologic) a dobândit statutul de drept fundamental, devenind expresia unei politici publice de interes colectiv, care exprimă noi solidarități: între generații, om și natură, Nordul și Sudul lumii ș.a. El reflectă prin aceasta o nouă valoare socială, o etică, o responsabilitate individuală și colectivă, care se impun nu numai statului, dar și tuturor locuitorilor planetei¹.

§1. Garantarea dreptului la un mediu sănătos prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale

La momentul adoptării Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale – Roma, 4 noiembrie 1950 – problemele mediului nu reprezentau o preocupare însemnată deopotrivă la nivelul autorităților sau cel al opiniei publice, fapt ce explică absența unor referiri expuse la acestea în textul documentului. Abia în anii 1960 criza ecologică tot mai evidentă a determinat apariția treptată a unor reglementări juridice, politici și strategii și chiar a anumitor structuri instituționale specifice pentru protecția mediului. Un moment important în stimularea și promovarea acestor obiective l-au constituit pregătirea și desfășurarea primei conferințe mondiale a ONU privind mediul uman (Stockholm, iunie 1972)². În acest context general, Consiliul Europei a propus în declarația adoptată de Conferința europeană privind conservarea naturii (1970) elaborarea unui protocol adițional la Convenție care să consacre și să garanteze dreptul la un mediu sănătos și nedegradat.

Numai că față de noutatea și implicațiile deosebit de profunde, în primul rând de ordin economico-social al unui asemenea drept, de dificultatea garantării sale efective și materiale statele-părți au manifestat reticențe, astfel că nici astăzi nu există o consacrare expresă a sa în Convenție³. Totuși, evoluția realităților a impus consacrarea unei asemenea norme pe cale

¹ A se vedea M. Duțu, A. Duțu, *Dreptul de proprietate și exigențele protecției mediului*, Ed. Universul Juridic, București, 2011.

² F. Sudre, *La protection du droit à l'environnement par CEDH, La Communauté européenne et l'environnement, La documentation Française*, 1997, p. 209 și urm.

³ Spre deosebire de Convenția europeană, alte instrumente regionale consacră expres un asemenea drept. Astfel, Carta africană a drepturilor popoarelor din 27 iunie 1981 prevede în art. 24: „Toate popoarele au dreptul la un mediu satisfăcător și global, propice dezvoltării lor”; Protocolul de la San Salvador adițional la Convenția americană a drepturilor omului, privind drepturile economice, sociale și culturale, din 17 noiembrie 1988, este primul instrument convențional care a înscris dreptul la un mediu salubru în corpul drepturilor omului, stabilind că „Orice persoană are dreptul de a trăi într-un mediu salubru și de a beneficia de echipamente colective esențiale” (art. 11 parag. 1).

jurisprudențială. Într-adevăr, Curtea Europeană care are, ca și judecătorul național, obligația de a aplica regula de drept chiar și atunci când apar probleme noi pe care autorul ei nu le putea prevedea, a trebuit să interpreteze și să adapteze textele Convenției în raport cu problemele concrete ale protecției mediului.

Așa cum a statuat însăși CEDO, în hotărârea din 18 decembrie 1996 (cauza *Loizidou c. Turciei*¹), ca tratat de garanție colectivă a drepturilor omului Convenția este „un instrument viu care trebuie interpretat în lumina condițiilor vieții actuale. În plus, obiectul și țelul său cer o interpretare și o aplicare a dispozițiilor sale într-un mod care să-i facă exigențele concrete și efective”.

Tehnica pretoriană utilizată a fost cea a „protecției prin ricoșeu”, care permite extinderea protecției anumitor drepturi garantate de Convenție la drepturi care nu sunt expres prevăzute de acesta. Desigur, cel puțin în situația de față, o atingere adusă mediului nu poate fi considerată cauza violării unui drept (la un mediu sănătos) care nu este garantat de Convenție și, datorită acestui fapt, nu poate fi invocat direct la CEDO, dar poate fi cauza violării altor drepturi protejate de Convenție și, cu acest titlu, supus completului organelor de control ale Curții de la Strasbourg.

Așadar, dreptul individului la mediu sănătos nu beneficiază de o garanție convențională decât prin „atracție” de către alt drept și sub acoperirea acestuia².

Deși unii specialiști sugerau inițial invocarea dreptului la sănătate și bunăstare care decurgea din dreptul la viață, recunoscut de art. 2 din Convenție, în acest scop Curtea a preferat însă să apeleze la art. 6 par. 1 care garantează dreptul la un proces echitabil și art. 8 par. 1 care recunoaște dreptul oricărei persoane la respectul vieții sale private, familiale și a domiciliului său.

Într-o cauză (*Taskin și alții c. Turciei*, hotărârea din 10 noiembrie 2004) judecătorii de la Strasbourg au estimat că faptele denunțate constituiau o amenințare reală și serioasă la un drept garantat reclamanților prin art. 56 al Constituției turce (dreptul de a trăi într-un mediu sănătos și echilibrat).

Se poate aprecia că în prezent jurisprudența CEDO s-a cristalizat în garantarea protecției mediului ca un drept individual sub trei aspecte principale: apartenența sa la conținutul dreptului garantat de art. 8 par. 1 din Convenție, existența unui drept la informare privind calitatea și pericolele pentru mediu și a unui drept la un proces echitabil în această privință (cu implicațiile aferente).

Explicația acestei discrepanțe, aparent surprinzătoare, între Nord și Sud în privința consacrării dreptului fundamental la un mediu sănătos este relativ simplă: dacă în cazul Convenției europene prevederea acestui drept însemna automat și garantarea sa prin mecanismul special instituit de document, în cazul celorlalte două instrumente regionale – africană și americană – el are un caracter pur declarativ. De altfel, chiar și în cazul Protocolului de la San Salvador, în privința dreptului la un mediu salubru acesta nu deschide individului dreptul de acțiune în fața Comisiei interamericane a drepturilor omului pentru apărarea sa.

¹ Facem precizarea că hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului la care se face referire sunt accesibile pe site-ul Curții (www.echr.coe.int).

² F. Sudre, *La protection du droit à l'environnement par la Cour européenne des droits de l'homme*, vol. Les Nations Unies et la protection de l'environnement, Ed. A. Pedone, Paris, 1999, p. 140.

1.1. Dreptul individului la un mediu sănătos – un aspect al dreptului său la viață privată (art. 8 parag. 1 din Convenția europeană)

Jurisprudența CEDO a dezvoltat o concepție largă, nuanțată și maleabilă asupra noțiunii de „viață privată” în înțelesul art. 8 parag. 1 din Convenția europeană, ceea ce a permis extinderea sa „prin ricoșeu” și în privința dreptului la un mediu sănătos¹.

Astfel s-a putut ca, începând cu deceniul șapte al veacului trecut, Comisia să admită treptat și din ce în ce mai explicit că poluările aduceau atingere la dreptul de viață privată al reclamanților și că, de pildă „o poluare sonoră poate afecta neîndoielnic bunăstarea fizică a unei persoane și, în consecință, aduce atingeri vieții private”, precum și că ea „poate, de asemenea, lipsi persoana de posibilitatea de a se bucura de liniștea domiciliului său”. La rândul său Curtea a admis ulterior că „zgomotul avioanelor (...) a redus calitatea vieții private și liniștea căminului”².

Dar cauza prin care CEDO a făcut ca dreptul la un mediu sănătos să pătrundă, pe calea interpretării art. 8 parag. 1, în câmpul de acțiune și de aplicare al Convenției a fost *López-Ostra c. Spaniei*. Prin sentința de principiu din 9 decembrie 1994 s-a stabilit că „atingerile grave aduse mediului pot afecta bunăstarea unei persoane și o pot lipsi de utilizarea normală a domiciliului său, ceea ce aduce o vătămare a vieții sale private și familiale, chiar dacă nu reprezintă un pericol grav pentru sănătatea persoanei private”. Astfel, judecătorul european a considerat că dreptul oricărei persoane „la respectul vieții sale private și familiale și al domiciliului” implică și dreptul de a trăi într-un mediu sănătos.

Așa cum mai făcuse deja și în alte domenii, Curtea a adoptat interpretarea unui text al Convenției – art. 8 parag. 1 – la evoluția societății și a problemelor sale, pentru a garanta efectiv drepturile recunoscute de document.

În concret, noțiunea de viață privată a fost înțeleasă în sensul că aceasta presupune și un anumit confort, „o bunăstare”, fără de care respectul dreptului la viață privată și la familie și domiciliu nu ar fi efectiv, ci doar fictiv.

Această extindere a sferei de aplicare a art. 8 din Convenție la poluările și atingerile aduse mediului a fost confirmată apoi prin importanta sentință din cauza *Guerra și alții c. Italiei*, dată de Marea Cameră, la 19 februarie 1998, care a prevăzut că emisiile nocive ale unei uzine chimice au o „incidență directă” asupra dreptului protejat prin art. 8. În același spirit, prin decizia din cauza *Mc Ginley și Egan c. Marii Britanii* (9 iunie 1988) privind expunerea soldaților britanici la radiații nucleare, Curtea a inclus protecția sănătății în câmpul de aplicare al art. 8, considerând că plângerea pe care pot să o aibă interesații pentru sănătatea lor „prezintă o legătură suficient de strânsă cu viața lor privată și familială” pentru ca respectivul articol să-și găsească aplicarea. De asemenea, într-o altă cauză (*Fotopoulou c. Greciei*, hotărârea din 18 noiembrie 2004) s-a aplicat art. 41 din Convenție și a satisfăcut cererea de daune materiale a reclamantului, ca reparație pentru diminuarea valorii bunurilor sale, întrucât acesta nu se mai bucura de vedere la mare. Prima hotărâre de condamnare a Statului Român în materie, pronunțată la 27 ianuarie 2009 în cauza *Tătar și Tătar c. României* (cererea nr. 67021/01) a

¹ Judecătorul european nu reduce înțelesul termenului de „viață privată” la sfera intimă a relațiilor personale, ci îl extinde și la dreptul individului „de a stabili și dezvolta relații cu semenii săi, acoperind, în consecință, și activitățile profesionale ori comerciale, precum și localurile unde acestea se exercită” (Cauza *Niemietz c. Germaniei*, 16 decembrie 1992, seria A 251-B, pct. 29).

² Sentința din 21 februarie 1990, cauza *Powel și Rayner c. Regatului Unit*, pct. 40.

adus un real progres în acest sens, referindu-se la dreptul persoanei de „a se bucura de un mediu sănătos și protejat”. La rândul său, în hotărârea din 30 martie 2010 (cererea nr. 19234/04) prin care s-a soluționat cauza *Băcilă c. România*, s-a estimat că „statul român nu a știut să realizeze un just echilibru în interesul bunăstării economice a orașului Copșa Mică – anume de a menține activitatea principalului furnizor de locuri de muncă din oraș – și dreptul petentei de a se bucura în mod efectiv de respectarea domiciliului și vieții sale private și familiale.

1.2. Dreptul la informare privind riscurile de poluare și calitatea mediului

O altă dezvoltare jurisprudențială importantă în materie de mediu s-a realizat prin decizia din cauza *Guerra și alții c. Italiei*. Astfel, pornind de la teza măsurilor pozitive pe care statul trebuie să le ia pentru a asigura efectivitatea dreptului la respectarea vieții private și familiale Curtea a statuat că Italia a violat art. 8 al Convenției prin aceea că autoritățile esențiale relative la riscurile majore cauzate prin implantarea, în proximitatea comunei lor a unei uzine chimice. Așadar, statul-parte la Convenție are obligația pozitivă nu numai de a lua măsuri pentru a face să înceteze ori să se reducă poluările (cauza *López-Ostra c. Spaniei*), dar și să furnizeze informații despre riscurile grave de poluare. De remarcat faptul că judecătorul comunitar a plasat decizia sa pe temeiul art. 8 și nu pe cel al art. 10 al Convenției, considerat ca inaplicabil, cu consecințele aferente în privința semnificațiilor sale.

Jurisprudența CEDO a mers și mai departe, stabilind că atunci când un guvern se angajează în desfășurarea unor activități periculoase, precum experiențele nucleare, susceptibile să aibă „consecințe nefaste ascunse” asupra sănătății persoanelor care participă la acestea, respectarea art. 8 presupune punerea în operă a unei „proceduri efective și accesibile” care să permită interesatilor să ceară comunicarea ansamblului de informații pertinente (*Mc Ginley și Egan c. Marii Britanii*).

Totodată, s-a considerat că „Articolul 10 al Convenției impune astfel statelor nu numai să dea informații în materie de mediu accesibile publicului, ci și obligații pozitive de colectarea, elaborarea și difuzarea de informații care prin natura lor, nu sunt direct accesibile și care nu ar putea fi altfel aduse la cunoștința opiniei publice decât pe calea acțiunii puterilor publice (cauza *Guerra și alții c. Italiei*). Astfel, s-a recunoscut existența unui veritabil drept la informare în materie de mediu.

1.3. Garantarea dreptului la un mediu sănătos prin „dreptul la un proces echitabil”

Prin natura sa procedurală, exercițiul dreptului la un proces echitabil prevăzut de art. 6 par. 1 din Convenție este condiționat de existența unei contestații „asupra drepturilor și obligațiilor cu caracter civil” (ori de o acuzare în materie penală). Dezvoltând o interpretare autonomă a acestor prevederi convenționale, organele de aplicare a Convenției consideră, ca regulă generală, că art. 6 este aplicabil oricărei contestații care are un obiect „patrimonial” și se întemeiază pe o atingere considerată atașată unor drepturi la rândul lor patrimoniale. Prin excelență, dreptul de proprietate este un drept „civil” în sensul Convenției și servește drept suport pentru antrenarea unui drept la un proces echitabil (cum a stabilit, de exemplu, decizia în cauza *Zander c. Suediei*, din 25 noiembrie 1993, A 279 B), iar afectarea sa prin fapte de poluare permite dreptul la acțiune în fața CEDO, pentru afectarea dreptului la un proces echitabil. Ca atare, violarea dreptului la un mediu sănătos poate, prin sine, să autorizeze

deschiderea dreptului „la o satisfacție echitabilă”, prevăzut de art. 50 din Convenția europeană a drepturilor omului. Într-o cauză mai recentă, *Gorraiz Lizarraga și alții c. Spaniei* (hotărârea din 27 aprilie 2004) s-a acceptat ideea că o asociație pentru apărarea mediului, acționând în numele membrilor săi poate să fie victima unei violări și prevederile vizând caracterul civil al plângerii reclamanților (o amenințare precisă și directă ce apăsă asupra bunurilor personale și modului lor de viață, determinată de proiectul barajului) justifică aplicarea art. 6 din Convenție, în speță.

1.4. Consecințele recunoașterii și garantării pe cale jurisprudențială a dreptului la un mediu sănătos

Sentința CEDO în cauza *López-Ostra c. Spaniei* (1994) a atașat pe cale jurisprudențială problematica protecției mediului tehnicii obligațiilor pozitive, care prevede punerea în sarcina statelor părți la Convenție a obligației de a adopta „măsuri pozitive” destinate să asigure efectivitatea drepturilor protejate, inclusiv contra acțiunilor negative ale terților. Aceasta oferă mijlocul de a sancționa atingerile aduse mediului care își găsesc sursa în carența puterilor publice și/ori în fapta particularilor.

Pe această cale se sancționează pasivitatea autorităților publice cu toate că, în cauza respectivă, ele nu fuseseră total inative¹.

De asemenea, sentința rămâne importantă pentru că relevă faptul că un conflict între două persoane private poate conduce la aplicarea Convenției și la sancționarea unui stat de către Curte, atunci când autoritățile publice nu au intervenit așa cum ar fi trebuit să o facă pentru garantarea concretă a respectului dreptului consacrat de document. Așadar, în virtutea acestor considerații statele-părți sunt obligate să ia măsurile necesare pentru garantarea dreptului la un mediu sănătos, măsuri care trebuie să fie concrete și efective, nu doar teoretice și declarative și aceasta chiar atunci când este vorba de relații între persoane private.

Fără îndoială că pe baza obligației statelor de a acționa se pot imagina, dincolo de cazurile concrete deja deduse judecării Curții, și alte acțiuni în fața instanței europene, în spețe plasate în cadrul raporturilor dintre particulari și în vederea garantării dreptului de a trăi într-un mediu sănătos, devenit pe cale jurisprudențială unul garantat de Convenția din 1950.

Astfel, Comisia a avut ocazia să sancționeze, în 1996, un stat pentru omisiunea culpabilă de a difuza informații cu privire la un risc de poluare a mediului. Într-o atare procedură contencioasă, pentru a fi admisibilă, cererea trebuie să privească un stat parte la Convenție și să se refere la fapte care depind de jurisdicția sa.

În privința acesteia din urmă Curtea a statuat că „Noțiunea de „jurisdicție”, în sensul art. 1, nu se circumscrie la teritoriul național al Înaltelor Părți Contractante. O parte contractantă poate, de asemenea, să-și vadă angajată răspunderea atunci când, ca urmare a unei acțiuni militare – legale sau nu – în practică, ea exercită controlul asupra unei zone situate în afara teritoriului național” (cauza *Loizidou c. Turciei*, sentința din 18 decembrie 1996).

Totodată, este vorba de o obligație de rezultat care este impusă astfel statelor în alegerea mijloacelor de punere în practică. Totuși, Curtea lasă o marjă de apreciere statelor, precizând că organele Convenției nu au obligația de a se substitui autorităților naționale pentru a aprecia politica ideală în acest domeniu dificil din punct de vedere social și tehnic.

¹ Într-adevăr, tribunalele judiciare dispuseseră o serie de măsuri tinzând la închiderea provizorie a stației de epurare, spre deosebire de atitudinea autorităților administrative care se dovedise oscilantă.

Ca regulă, o persoană nu poate dobândi calitatea de victimă a încălcării unui drept recunoscut de Convenție decât atunci când a suferit în mod efectiv, în urma acestei încălcări și chiar dacă prin aceasta nu a suferit un prejudiciu. În materie de mediu, recunoașterea calității de victimă chiar victimelor potențiale este deosebit de interesantă. De altfel, Comisia s-a referit la noțiunea de încălcare potențială a Convenției în cauza *Guerra și alții c. Italiei*, în sensul că reclamanții aveau dreptul de a acționa în justiție pe baza riscului de proprietate industrială.

Trebuie remarcat faptul că acceptarea noțiunilor de victimă și de încălcare potențială a dreptului garantat de Convenție este de natură să favorizeze armonizarea între conceptele juridice și imperativul protecției mediului, mai ales în sensul consolidării statutului principiului precauției.

Astfel, în cauza *Tanire* privind reluarea experimentelor nucleare franceze în Pacific, Comisia a considerat că, pentru a putea fi considerate victime ale unei încălcări a Convenției, reclamanții trebuie „să poată pretinde într-o manieră detaliată și pertinentă că în absența unor precauții suficiente luate de autorități, gradul de probabilitate a survenirii unui prejudiciu este atât de important încât se poate considera că el constituie o încălcare a Convenției, cu condiția ca actul incriminat să nu aibă repercusiuni prea îndepărtate în timp”.

1.5. Funcția environmentală a dreptului de proprietate

Odată cu afirmarea internațională și constituționalizarea dreptului la mediu (sănătos, echilibrat ecologic etc.), în contextul relevării și definirii semnificațiilor sale în raport cu celelalte drepturi umane fundamentale în general și dreptul de proprietate în special s-a ridicat și problema asumării exigențelor ecologice în exercitarea acestor îndritui.

Asimilate inițial interesului general (protecția mediului fiind percepută, prin excelență, drept un „obiectiv de interes public major”) acestea au devenit tot mai importante, până la a contura o funcție environmentală și influența definiția însăși a dreptului de proprietate, devenit, astfel, tot pe cale pretoriană, un mijloc în realizarea garantării dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic.

În acest sens, jurisprudența CEDO a avut un rol hotărâtor. După atașarea prezervării mediului interesului general, ca expresie a funcției sociale a proprietății, în hotărârea *Hamer* (2007), Curtea a reținut că: „chiar dacă nicio dispoziție a Convenției nu este special destinată asigurării unei protecții generale a mediului ca atare, societatea de astăzi se preocupă fără încetare mai mult să-l preserve. Mediul constituie o valoare a cărei apărare suscită în opinia publică și în consecință și la nivelul puterilor publice un interes constant și susținut. Imperative economice și chiar unele drepturi fundamentale, precum dreptul de proprietate, nu ar trebui să se găsească în situația de da întâietate față de considerațiile relative la protecția mediului, în special atunci când statul a legiferat în materie. Autoritățile publice își asumă astfel o responsabilitate care trebuie să se conștientizeze prin intervenția lor la momentul oportun în scopul de a nu priva de orice efect util dispozițiile protectoare ale mediului pe care au decis să le aplice”. Așadar, se observă că instanța de la Strasbourg nu recunoaște nicio prioritate dreptului de proprietate, garantat totuși prin Primul Protocol adițional, asupra mediului, al cărui loc în cadrul drepturilor fundamentale este rodul unei construcții jurisprudențiale care a cunoscut punctul său culminant o dată cu hotărârea *Tătar c. României* din 27 ianuarie 2009, prin care se recunoaște existența unui drept „de a se bucura de un mediu sănătos și protejat”.

Recunoașterea unei funcții environmentală a dreptului de proprietate are loc în contextul multiplicării sarcinilor atașate acestuia, în vederea îndeplinirii cerințelor de mediu, pe cale

constituțională, legislativă și jurisprudențială. Un exemplu în acest sens îl reprezintă art. 44 alin. (7) din Constituția României, care stabilește că „Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului...”.

1.6. Concluzii

Creat de jurisprudența CEDO, pe calea interpretării art. 8 parag. 1 și art. 6 din Convenția europeană, dreptul la un mediu sănătos este considerat un drept individual, din categoria „drepturilor civile”. Întrucât nu face parte dintre drepturile considerate intangibile, el poate face obiectul unor derogări în împrejurări excepționale (art. 15 din Convenție), iar Statele-părți nu-l pot limita decât prin lege (art. 8 parag. 2) și dacă „constituie o măsură care, într-o societate democratică este necesară securității naționale, siguranței publice sau economice a țării (...) ori protecției drepturilor și libertăților cetățenilor”.

Aceste posibile limitări își păstrează caracterul excepțional și în privința dreptului la mediu sănătos, din moment ce jurisprudența CEDO demonstrează o concepție deosebit de ecologică asupra societății atunci când apreciază raportul dintre acest drept și interesul social aferent.

Curtea s-a pronunțat în sensul dispensării de cerința probei vătămărilor efective aduse sănătății pentru a garanta dreptul la un mediu sănătos, considerând că atingerile grave aduse mediului provoacă prin sine o afectare a bunăstării unei persoane, o lipsă în folosirea normală a domiciliului și o tulburare a vieții private și familiale.

Referitor la titularii dreptului la acțiune în fața organismelor Convenției, operează în primul rând acțiunea individuală, deschisă oricărei persoane fizice, organizațiilor neguvernamentale și oricărui grup de particulari (nefăcându-se o distincție clară între ultimele două categorii).

Este posibilă și acțiunea statelor, care au un caracter obiectiv, întrucât în temeiul art. 24 al Convenției „Orice parte contractantă poate sesiza Comisia... de orice lipsă de aplicare a dispozițiilor Convenției, care ar crede că s-ar putea imputa unei alte părți contractante”¹. Întrucât poluarea are un caracter transfrontier, un asemenea temei juridic poate fi invocat de un stat împotriva altuia spre a-l determina să reducă sau să înceteze activitatea dăunătoare pentru mediul său. De menționat că spre deosebire de reclamantul statal, cel cu titlu individual trebuie să demonstreze un interes de a acționa.

În sfârșit, prin faptul că și jurisprudența în materie de mediu a demonstrat că un conflict între două persoane private poate duce la aplicarea Convenției și la condamnarea unui stat de către Curte s-a relevat caracterul artificial al opoziției dintre drepturile de generația I și a II-a, în sensul că toate aceste drepturi implică obligații pozitive din partea statelor. Acestea sunt obligate să ia măsurile necesare pentru garantarea drepturilor prevăzute de Convenție, care trebuie să fie concrete și efective. Totuși, se are în vedere situația specială a dreptului la un mediu sănătos, de recunoaștere și garantare a sa prin recurgere la art. 8 parag. 1 și nu de consacrare a sa ca un drept de sine stătător, de generația a III-a, a drepturilor de solidaritate.

Așadar Curtea Europeană a Drepturilor Omului a afirmat clar dreptul omului la un mediu sănătos și a impus statelor-părți la Convenție să asigure caracterul său efectiv, dar ea

¹ Suntem în prezența rarelor cazuri când contenciosul internațional autorizează o acțiune obiectivă a statelor; se consideră că Părțile la Convenție au un interes juridic de a acționa ori de câte ori se manifestă o neaplicare a prevederilor documentului, nefiind nevoie de demonstrarea unui interes direct, concret. Art. 24 nu instituie totuși o *actio popularis* care ar permite oricărei persoane să denunțe orice violare a Convenției de către un stat parte.

promovează totodată o viziune rezonabilă, lăsând o marjă de apreciere statelor în alegerea mijloacelor necesare garantării sale și în a-i aduce unele limitări.

Analiza acestor realități arată însă că nu este vorba de cristalizarea unui nou drept, individual și/sau colectiv, de sine stătător, care să lărgască panopia drepturilor garantate în sistemul european de protecție a drepturilor omului, ci numai de o evoluție a percepției dimensiunii ambientale a anumitor dispoziții ale Convenției, la două niveluri: primul, ca element al unui interes general de a proteja mediul și al doilea, ca parte componentă a conținutului anumitor drepturi clasice, garantate de Convenție (respectiv dreptul la viață privată și familială și dreptul la viață). Așadar, asistăm mai degrabă la un proces continuu de îmbogățire progresivă a semnificațiilor acestor drepturi deja existente în documentul european în urma conștientizării crescânde a importanței mediului și preocupărilor pe care le suscită. Se confirmă astfel încă o dată capacitatea Convenției de instrument viu, de adaptare a sa la noile condiții de manifestare a societății umane¹.

Totuși, sperăm că sub presiunea evoluțiilor înregistrate în dreptul intern al statelor, mai ales în privința constituționalizării sale, în curând vom asista la convenționalizarea sa, inclusiv europeană, în mod expres și cât mai deplin.

Secțiunea a 2-a. Recunoașterea și garantarea drepturilor omului în dreptul Uniunii Europene

Recunoașterea și garantarea drepturilor fundamentale ale omului în cadrul dreptului UE rămân încă un element accesoriu, aparent marginal în raport cu celelalte obiective ale Uniunii Europene. După ce tratatele constitutive au ignorat această problematică, multă vreme tentativele de a acoperi o atare lacună au eșuat².

¹ D. Garcia San José, *La protection de l'environnement et la Convention européenne des Droits de l'Homme*, Editions du Conseil de l'Europe, 2005, p. 69.

² Astfel, proiectatul Tratat al Comunității Europene de Apărare (CED) semnat la Paris, la 27 mai 1952 prevedea în art. 3 respectarea „libertăților publice și drepturilor fundamentale ale individului”, iar preonizatul Tratat al Comunității Politice Europene (semnat la 26 februarie 1953) stabilea integrarea drepturilor garantate de Convenția europeană a drepturilor omului și o competență specifică în materie pentru Curtea de Justiție a Comunității Europene (CJCE). Au urmat apoi o serie de documente cu caracter declarativ, care au exprimat angajamentul solemn al instituțiilor comunitare de a respecta drepturile fundamentale (Declarația comună a Adunării, Consiliului și Comisiei din 5 aprilie 1977), înțelegerea statelor membre „de a salvagarda principiile democrației reprezentative, domniei legii, justiției sociale și respectului drepturilor omului” (Declarația de la Copenhaga, iulie 1978) ori proclamau ansamblul drepturilor civile și politice, precum și drepturile și libertățile cu caracter social (Declarația drepturilor și libertăților fundamentale, adoptată de Parlamentul European, la 12 aprilie 1989).

Prima breșă considerabilă la nivelul bazelor juridice comunitare, în sensul unor referiri concrete, s-a realizat prin Tratatul de la Maastricht care prin art. 6 par. 2 (ex. art. F) a prevăzut că „Uniunea respectă drepturile fundamentale așa cum sunt ele garantate de Convenția europeană pentru salvagardarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 și cum rezultă din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, ca principii generale ale dreptului comunitar”. Apoi, Tratatul de la Amsterdam din 2 octombrie 1997 a prevăzut, prin art. 6 par. 1, că „Uniunea este fondată pe principiile libertății democratice, respectării drepturilor omului și libertăților fundamentale ca și

În cel mai bun caz s-au înregistrat unele referiri cu caracter cu totul general prin Tratatul de la Maastricht (1992), Amsterdam (1997) și Lisabona (2009) sau au fost elaborate o serie de documente cu caracter declarativ, sectorial (carte, declarații), astfel că abia prin adoptarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (în decembrie 2000) s-a ajuns la un document general în domeniu, dar fără forță juridică.

§1. Carta drepturilor fundamentale a UE

Preocuparea de a elabora o Cartă a UE privind drepturile fundamentale s-a înscris în cadrul procesului de „constituționalizare” a construcției europene și a cunoscut, în consecință, evoluții sinuoase. Astfel, după inițierea ei în cadrul Consiliului European de la Köln (3-4 iunie 1999), a urmat proclamarea conjugată, la 7 decembrie 2000, de către Consiliu, Parlamentul European și Comisie, adoptată la 22 decembrie 2007 la Strasbourg, urmând ca valoarea sa juridică să fie discutată ulterior. Textul a fost publicat în „Jurnalul oficial” al UE, în partea de „comunicări” pentru a se sublinia, încă o dată, că nu se creau obligații noi.

TICE din 2004 și-a asumat Carta ca element component, făcând obiectul părții a II-a, ceea ce îi conferea valoarea juridică „constituțională” a documentului de apartenență.

Urmând aceeași cale de mijloc și evitând o eventuală acuzație de „constituționalizare”, Tratatul modificator și-a asumat Carta prin tehnica referirii exprese ceea ce, sub aspectul efectelor juridice, este același lucru, cu atât mai mult cu cât orice neînțelegere de interpretare va fi rezolvată de CJUE.

Într-adevăr, potrivit art. 6 alin. (1) TUE „Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale (...) care are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor” (ceea ce înseamnă că e ridicată la nivel de drept primar), după care se precizează că „Dispozițiile cuprinse în cartă nu extind în niciun fel competențele Uniunii astfel cum sunt definite în tratate”. Totodată, se menționează că „Drepturile, libertățile și principiile cuprinse în cartă, se interpretează în conformitate cu dispozițiile generale din Titlul VII al Cartei privind interpretarea și punerea sa în aplicare și cu luarea în considerare în mod corespunzător a explicațiilor menționate în Cartă, care prevăd izvoarele acestor dispoziții”.

Protocolul nr. 7 privind aplicarea Cartei drepturilor fundamentale în Polonia și Regatul Unit al Marii Britanii formulează unele „rezerve” în privința aplicării prevederilor documentului în cadrul ordinilor juridice ale celor două state.

Cincizeci și patru de articole împărțite în șapte capitole: aceasta este osatura cartei. Primele 6 capitole cuprind drepturile referitoare la temele cele mai accesibile tuturor: demnitatea (capitolul I), libertățile (capitolul II), egalitatea (capitolul III), solidaritatea (capitolul IV), cetățenia (capitolul V) și justiția (capitolul VII). În ceea ce privește al șaptelea capitol (Dispoziții generale), acesta reglementează chestiunile fundamentale ale domeniului de aplicare a Cartei (art. 51), al întinderii drepturilor garantate, al nivelului de protecție (art. 53) și a interzicerii abuzului de drept (art. 54). Astfel, textul poate duce, dacă este analizat cu rigurozitate, la

statul de drept, principii care sunt comune statelor membre”, iar art. 6 parag. 2 intră de acum înainte în competența CJCE.

În sfârșit, două carte – una referitoare la drepturile cu caracter social (carta comunitară a muncitorilor, decembrie 1989) și alta privind ansamblul drepturilor fundamentale aplicabile la nivelul Uniunii (Nisa, decembrie 2000) – completează panopia documentelor comunitare în materie.

dezvăluirea unor formulări stângace, vagi, incomplete, sau a unor lipsuri în ceea ce privește anumite drepturi, rezultat care, în ansamblu, nu poate fi pozitiv. În primul rând, referitor la schimbarea de optică reflectată de Preambul; apoi, datorită principiului universalității drepturilor: drepturile „clasice”, drepturile economice și sociale, dar și drepturile „contemporane” sunt la fel de îndreptățite să figureze în Cartă. Trebuie remarcată diferența constructivă dintre aceasta și Convenția europeană a drepturilor omului, care nu consacră în conținutul său decât drepturile de „primă generație”.

Preambulul este esențial. Acesta marchează ancorarea democratică și, la nivel de ansamblu, pașnic al Uniunii, proclamând în mod solemn că „valorile comune” pe care înțelege, în același timp, să le „conserve”, dar și să le „dezvolte”, analogia cu sistemul convențional fiind aici evidentă. Fundamentul democratic este dual. Acesta rezidă, pentru început, pe „principiul democrației și principiul statului de drept”, ceea ce amintește de Statutul Consiliului Europei, care afirmă „preeminența dreptului”. Aceasta implică, în principal, faptul că „diversitatea culturilor și tradițiilor popoarelor Europei, astfel încât identitatea națională a Statelor membre și a modului de organizare național, regional și local” să fie respectate. Trebuie observată aici evidențierea diversității constituționale la scară europeană, Uniunea fiind constituită din state care cunosc toate variantele de repartitie teritorială a puterii, de la varianta centralizată rigidă (Grecia) sau flexibilă (Franța), la varianta federală (Germania, Austria, Belgia), trecând prin varianta autonomă (Spania) și regională (Italia, Marea Britanie). Apoi, UE plasează persoana „în centrul acțiunii” ei, prin instituirea unei „cetățenii” și prin „crearea unui spațiu al libertății, securității și justiției”. Aici, inversarea de optică e magistrală: „demersul comunitar” nu mai are finalitate „economică”, ci finalitate „umanistă”. Europa pieței comune, chiar dacă nu a dispărut – deoarece se prevede că „UE urmărește promovarea unei dezvoltări durabile și asigură libera circulație a persoanelor, a bunurilor, a serviciilor și a capitalului, cât și libertatea de creație – trebuie să se incline, în mod evident, în fața Europei indivizilor. Piața cedează locul principal persoanei umane, titulară de drepturi fundamentale, care antrenează „responsabilități și datorii în ceea ce privește propria persoană și Comunitatea umană a generațiilor viitoare”.

Dacă integrarea drepturilor civile și politice a fost facilă, principala dificultate, și politică și juridică, privește, în realitate, drepturile economice și sociale. În primul rând, în ceea ce privește lipsa consensului în privința problemelor sociale la nivel unional; în al doilea rând, lipsa unui text fundamental de referință în domeniu (Carta socială europeană din 1961, revizuită în 1996 și Carta comunitară a drepturilor sociale nu au atras același consensualism precum Convenția europeană); în sfârșit, în ceea ce privește eterogenitatea europeană a înțelegerii conceptului de „drept” social, care face să revină problema recurentă, persistentă și derutantă a justițiabilității drepturilor sociale. Dificultatea rezidă în faptul că acestea nu reprezintă libertăți prin raportare cu Statul, dar cu ajutorul acestuia. Dacă unele opinii le asimilează drepturilor „subiective”, invocabile în mod direct în fața instanțelor, altele le consideră ca fiind programe, obiective de atins de către legislativ. Reprezentantul personal al Franței în cadrul convenției a depus multe eforturi în vederea adoptării unei distincții formale operative între „drepturi” invocabile în instanță și „principii”, care nu sunt decât „obiective împotriva cărora autoritățile comunitare sau naționale nu pot acționa”. Chiar și dacă această distincție rămâne implicită lecturii cartei, nu este mai puțin concretă și, în același timp, a stat în centrul discuțiilor referitoare la integrarea acesteia în cadrul Tratatului pentru stabilirea unei Constituții pentru Europa.

Se poate afirma că unul dintre progresele majore ale Cartei a fost consacrarea unor veritabile „drepturi moderne”, reflecții ale evoluției tehnologice, ambientale și de altă natură ale societății contemporane. Având în vedere că exercițiul încredințat Convenției a fost o codificare „a dreptului constant”, aceasta a considerat ca fiind preferabilă includerea unor drepturi pe care cetățeanul nu le-ar fi remarcat dacă ar fi lipsit dintr-un text de la începutul mileniului III. Astfel, trebuie menționat art. 3 referitor la apărarea integrității persoanei umane, în special alin. (2). Aici figurează principiile care trebuie respectate în domeniul medicinei și biologiei. Astfel, pe lângă consacrarea libertății de cercetare științifică (art. 13) se subliniază, spre autogratificare, interzicerea practicilor eugenice, respectarea consimțământului expres al pacientului, interzicerea obținerii de profit de pe urma corpului uman și a elementelor sale și, în fine, interzicerea clonării reproductive a ființelor umane.

Din păcate, valoarea juridică a acestui document este diminuată de formulările prea vagi sau mențiunea că dispozițiile Cartei care conțin principii „pot să fie puse în operă prin acte legislative și executive adoptate de instituții, organe și organisme ale Uniunii, prin acte ale statelor membre atunci când acestea pun în aplicare dreptul Uniunii în exercițiul competențelor respective. Invocarea lor în fața judecătorului nu este admisă decât pentru interpretarea și controlul legalității unor atare acte”. Aceasta înseamnă că aceste drepturi-principii nu sunt „justificabile” în privința lor existând numai posibilitatea de a contesta, în fața judecătorului comunitar ori național, actele care aplică în mod direct „principiile” respective. Un exemplu în acest context îl reprezintă și prevederile art. 37 – **Protecția mediului**, conform căruia „Politicile Uniunii trebuie să prevadă un nivel ridicat de protecție a mediului și de îmbunătățire a calității acestuia, care să fie asigurat în conformitate cu principiul dezvoltării durabile”. În plus, toate aceste drepturi se „exercită în condițiile și limitele definite”. Printre acestea se numără patru libertăți, considerate fundamentale, respectiv libertățile de circulație: a capitalurilor, a mărfurilor, a serviciilor și a persoanelor.

§2. Aderarea UE la Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și libertăților fundamentale

Pe baza tratatelor constitutive anterioare și conform avizului CJCE din 7 noiembrie 1996, care a considerat că Comunitatea nu dispunea de competența necesară care să-i permită să participe la Convenție, această aderare nu se putea pune. Preluând dispozițiile proiectului TICE, Tratatul simplificat a creat baza juridică necesară, stipulând că „Uniunea aderă la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale. Competențele Uniunii, astfel cum sunt definite în tratate, nu sunt modificate de această aderare” [art. 6 alin. (2) TUE].

Este o cerință imperativă, și după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, la 1 decembrie 2009, pe calea unui acord se va realiza acest lucru.

Totodată și o importantă precizare: „Drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii”.

De remarcat faptul că regula de drept pozitiv preia și consacră astfel o formulă frecvent utilizată în jurisprudența CJUE potrivit căreia instanța „se inspiră din (...) indicațiile furnizate de

instrumentele internaționale privind protecția omului la care statele membre au cooperat ori aderat. Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale din 4 noiembrie 1950 o prezintă, în acest sens „o semnificație specială”¹.

Prin actul aderării, Uniunea devine legată de Convenție și, în consecință, obligația de a aplica prevederile acesteia revine tuturor instituțiilor și organelor acesteia, inclusiv celor jurisdicționale și orice absență va putea fi sancționată ca atare. Convenția, așa cum este interpretată de CEDO devine norma de referință pentru toate drepturile pe care ea le garantează. Dimpotrivă, pentru alte drepturi fundamentale, CJUE rămâne instanța de interpretare supremă.

Potrivit Protocolului nr. 5 la Tratatul simplificat, adeziunea se va face printr-un acord, care va trebui să reflecte necesitatea de a conserva caracteristicile specifice ale Uniunii și ale dreptului Uniunii, în special în ceea ce privește: a) modalitățile speciale ale unei eventuale participări a Uniunii la autoritățile de control ale Convenției europene; și b) mecanismele necesare pentru a garanta că acțiunile formulate de statele nemembre și acțiunile individuale sunt îndreptate în mod împotriva contra statelor membre și/sau, după caz, împotriva Uniunii (art. 1).

De asemenea, Acordul trebuie să garanteze că aderarea Uniunii nu aduce atingere nici competențelor acesteia și nici atribuțiilor instituțiilor sale; el trebuie să garanteze că niciuna dintre dispozițiile sale nu aduce atingere situației speciale a statelor membre în ceea ce privește Convenția europeană și, în special, protocoalele acesteia, măsurile adoptate de către statele membre prin derogare de la Convenția europeană, conform art. 15 din aceasta, precum și rezervele cu privire la Convenție formulate de statele membre (art. 2).

Totuși, aderarea UE la Convenția europeană a drepturilor omului a generat unele rezerve din partea reprezentanților unor state, precum Franța, considerându-se că acest act ar fi superfluu și ar fragiliza poziția CJUE în raport cu cea a CEDO. Astfel, prima ar putea fi obligată să retrimită, în cadrul procedurii chestiunilor prejudiciale, unele cauze la instanța de la Strasbourg înainte de a se pronunța pe fond, și aceasta cu riscul de a prelungi procedurile, și așa destul de îndelungate, și de a subordona jurisprudența CJUE celei a CEDO.

Secțiunea a 3-a. Dreptul la un mediu sănătos în dreptul comparat

Caracterul colectiv, cu puternice conotații socio-economice ale semnificațiilor acestui drept, natura inițială preponderent socio-politică a abordărilor și preocupărilor în domeniu, la care se adaugă momentul istoric al declanșării acestora au făcut ca primele mențiuni constituționale ale problematicei ecologice să apară în statele ex-comuniste². Faptul că aceste regimuri se aflau la marginea statului de drept a făcut însă ca efectul juridic să rămână unul limitat, în corelație cu un puternic formalism și caracter declarativ. Astfel, textul cel mai vechi în acest sens aparține Constituției poloneze din 22 iulie 1952 care stipula, în art. 71, dreptul cetățenilor „de a beneficia de valorile mediului natural” și îndatorirea de a le apăra, potrivit

¹ CJCE, hotărârea din 18 decembrie 1997, cauza *Annibaldi et Sindaco del Comune di Guidonia*, Presidente Regione Lazio, C-309/96, în Recueil, loc. cit., p. 389.

² Așa se explică mirarea prof. R.M. Mateo că primele referințe constituționale privind mediul s-au înregistrat „în regiuni situate la marginea Statului de drept”; *Tratado de derecho ambientat*, tomo IV (Actualización), Ed. Edisofer, s.l., Madrid, 2003, p. 45.

aceleiași filosofii textul art. 21 din Constituția Iugoslaviei din 21 februarie 1974 cuprindea o formulare aproape identică. Alte legi fundamentale aparținând aceluiași „lagăr socialist” stipulau obligația de a proteja natura [Constituția Cehoslovaciei din 11 iulie 1960 (art. 15.2), a Bulgariei din 16 mai 1971 (art. 52) sau îndatorirea fundamentală a cetățenilor de a proteja valorile naturale (Constituția Ungariei din 19 aprilie 1972, art. 69)]. Constituția României din 21 august 1965 nu cuprindea nicio referire în materie.

Prima Conferință mondială a ONU (iunie 1972, Stockholm) și hotărârile sale au stimulat în mod hotărâtor preocupările socio-economice și consacrările legislativ-constituționale ale protecției mediului. Practic orice constituție care a fost adoptată sau modificată substanțial după acest moment a cuprins și prevederi referitoare la mediu.

În virtutea aceleiași preeminențe acordate drepturilor colective, de natură social-economică, primele care au reacționat și cel mai consistent (mai ales formal) au fost tot statele ex-comuniste și țările în curs de dezvoltare apropiate lor ideologic, mai ales în confruntarea cu Nordul occidental. Formula adoptată a fost aceea a atribuirii statului a obligației de a proteja mediul și a îndatoririi corelative a cetățenilor; constituțiile: RDG (1974), Cuba (1976), Albania (1976), URSS și China (1977), sau cele ale Panama (1972), India (1977), Sri Lanka (1978), Iran și Peru (1979).

Evoluțiile în acest sens din statele caracterizate prin prioritatea acordată drepturilor și libertăților civile și politice (de generația I) și regim politic democratic au fost mai încete, dar mai consistente și efective. Prima mențiune de acest gen aparține Constituției Confederației Elvețiene din 1971 (art. 29), care prevedea obligația statului de a reglementa prin lege „protecția omului și a mediului ambiant contra atentatelor prejudiciabile sau care deranjează de componența sa, în particular contaminarea aerului și zgomotul”.

Contextul special post Stockholm a făcut ca legile fundamentale ale statelor care au revenit la o democrație de tip occidental în această perioadă să cuprindă dispoziții semnificative privind mediul, mergând până la stipularea unui drept al cetățenilor la mediu. Este cazul prim al Constituției Greciei din 9 iunie 1975 (art. 24) centrată pe obligația statului de a proteja mediul natural, a Spaniei din 1978 (art. 45) sau a Portugaliei tot din 1978 (art. 24) care stabilește că „Toți dețin dreptul la un mediu uman de viață sănătos și echilibrat ecologic și îndatorirea de a-l apăra”.

Dimensiunea ecologică, dreptul la mediu, în special, a fost receptat mai lent, treptat și mai incomplet de constituțiile statelor democratice occidentale, adoptate, de regulă, imediat după cel de-al doilea război mondial. Principalul obstacol în acest sens l-a constituit, pe de o parte concepția dominantă asupra drepturilor omului care acordă prioritate și consacrare și garantare (juridică) deplină drepturilor-libertăți individuale, de generația I și privea cu reticență celelalte categorii în frunte cu cele colective, social-economice și mai ales pe cele de solidaritate, iar pe de alta îngrijorarea legată de posibilitatea asigurării concrete a semnificațiilor efective ale acestui drept.

De aceea eventualele rezonanțe constituționale, receptate în contextul post-Stockholm au fost redactate evaziv, cu preocuparea de a nu institui obligații de rezultat și de a deplasa responsabilitățile spre reglementarea legislativă.

Astfel, Constituția Italiei din 27 decembrie 1947 a prevăzut protejarea peisajelor, legea fundamentală a Germaniei din 23 mai 1949 (art. 20) a încorporat inițial numai aspectul distribuirii competențelor, iar ulterior a stipulat că statul protejează, cu responsabilitate pentru generațiile viitoare, formele de viață naturală „în cadrul legii și al dreptului, prin puterea executivă și prin justiție”, iar în Suedia, Constituția din 1974 lasă protecția mediului pe seama unei eventuale abilitări a guvernului.

Un caz aparte în privința constituționalizării problemelor mediului îl reprezintă SUA, țara care a reacționat prima și cel mai energic în privința protejării naturii, prin adoptarea în 1969, a *National Environmental Policy Act NEPA* (în vigoare de la 1 ianuarie 1970), care avea să inspire semnificativ legiferarea în domeniu în numeroase state.

În acest cadru, unii parlamentari au afirmat că ar exista și s-ar putea invoca și în SUA, un drept constituțional la calitatea mediului în contextul lui Bill of Rights. Anumiți specialiști au estimat că aceasta s-ar putea înscrie între semnificațiile celui de al Nouălea Amendament, ca emanație a dreptului la viață privată, dar, așa cum remarcă unii autori¹, nu este ușor de clarificat ce se pretinde prin aceste cereri. Tribunalele s-au dovedit reticente în a accepta o asemenea teză, pentru că acest fapt ar putea să complice și mai mult litigiile de mediu.

O altă propunere pornește de la obligația statului de a conserva natura sub forma pactului fideicomisoriu, aplicându-se denumirea de *Public Trust Doctrina*, dar și față de aceasta s-au ridicat semne de întrebare, în sensul dacă este o temă constituțională, relaționată cu *common law* federal, un posibil drept natural prepolitic, un fel de democrație intergenerațională, ca până la urmă să nu se prea înțeleagă despre ceea ce este vorba².

Franța a asimilat constituțional dreptul fundamental la mediu prin Legea constituțională nr. 2005-205 din 28 februarie 2005 (promulgată la 1 martie 2005), privind Carta mediului, care a preluat în parte drepturile și principiile proclamate anterior prin Legea din 2 februarie 1995, cu importante rectificări și dezvoltări³. Compus din 7 considerente și 10 articole, documentul face distincție (indirect) între principii de orientare [dreptul fiecăruia de a trăi într-un mediu echilibrat și respectuos pentru sănătate (art. 1), necesitatea pentru politicile publice de a concilia protecția și punerea în valoare a mediului, dezvoltarea economică și socială în cadrul unei dezvoltări durabile (art. 6) și afirmarea că mediul este patrimoniul comun al ființelor umane (considerentul nr. 3) sunt obiective constituționale care visează „încadrarea” puterii legislative] și principii de acțiune [principiul prevenirii (art. 3), precauției (art. 5), informare și participare (art. 7) și al contribuției la repararea daunelor cauzate mediului (art. 4), condiționate în realizarea semnificațiilor lor de dezvoltări legislative corespunzătoare].

Alte afirmații care apar fie în considerente, fie în articolele Cartei, par lipsite de haină juridică, precum educarea și informarea privind mediul (art. 8), contribuția cercetării și inovării în prezervarea mediului (art. 9), precum și primele considerente de natură științifică prin care se stabilește o legătură între umanitate și mediu (considerentele 1-5).

În sfârșit, Carta mediului „inspiră acțiunea europeană și internațională a Franței”.

Consacrarea constituțională a unui drept la un mediu sănătos și echilibrat ecologic generează pentru legiuitor obligații noi, rezultate chiar din formularea legii fundamentale.

Totuși, unele incertitudini subzistă în privința deschiderii sale juridice; prin analogie cu dreptul la sănătate, unii autori califică dreptul la mediu ca drept de creanță și îl clasifică, în consecință, printre obiectivele cu valoare constituțională⁴.

¹ Z.J.B. Plater, R.H. Abrams, W. Goldfarb, *Environmental Law and Policy: Nature, Law and Society*, West Publishing Co, St. Paul, 1992, p. 358.

² R. Martín Mateo, *Tratado de derecho ambiental*, tomo IV, Ed. Edisofer, Madrid, 2003, p. 47-48.

³ Pentru o prezentare, a se vedea V. Inseguet-Brisset, *Droit de l'environnement*, Presses Universitaires de Rennes, 2005, p. 30-31.

⁴ B. Mathieu, *Observation sur la portée normative de la Charte de l'environnement*, în *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, nr. 15, 2005, p. 148.

De aici decurg posibilitățile de a cenzura un text legislativ pe calea controlului de constituționalitate și de a concilia dreptul la mediu cu alte drepturi constituționale protejate, precum libertatea de întreprindere.

Într-o altă opinie, dreptul la mediu ar constitui un drept subiectiv, pe care fiecare cetățean ar putea cere să-l respecte terții, indiferent că este vorba de persoane fizice ori juridice, publice ori private¹.

Această declarație de drepturi ambientale vine, într-un anumit fel, să completeze, în dreptul francez, un triptic ale cărui celelalte elemente sunt Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului și Declarația drepturilor economice și sociale², ceea ce sugerează constituirea de către acestea a unei a „treia generații”, aflată în plină afirmare. Deși realizat cu întârziere, în raport cu alte state, proiectul francez rămâne cel mai complet, cu implicații atât de vaste și universale. Într-adevăr Carta constituțională realizează o „nouă declarație de drepturi și principii”, vizând de această dată mediul, privit în multidimensionalitatea statutului său și a percepțiilor economico-sociale aferente. Așadar, între cele două poziții extreme în privința constituționalizării dreptului la mediu *à minima* (simpla menționare în textul legii fundamentale) și *a maxima* (consacrarea unui ansamblu de drepturi și principii, protegute de reglementări legale pertinente) Franța a optat pentru aceasta din urmă, fiind prima țară care adopta o asemenea poziție.

Din această perspectivă, ținând seama și de tradiția de până acum, Carta mediului poate avea o puternică valoare simbolică, mai ales dacă avem în vedere deschiderea modelului constituțional francez și caracterul său universalist. Se așteaptă deci ca modelul său să fie „contaminant” pentru alte state, mai ales că prin însăși documentul respectiv Franța se obligă să acționeze în plan internațional și european pentru promovarea unor asemenea obiective.

Secțiunea a 4-a. Recunoașterea și garantarea constituțional-legislativă a dreptului fundamental la mediu în România

La trei decenii și jumătate de la prima conferință a ONU privind mediul (Stockholm, iunie 1972) și de la adoptarea întâii Legi interne privind protecția mediului (nr. 9/1973) și în România dreptul mediului s-a constituit ca o ramură de drept autonomă, cu un profil distinct, iar dreptul fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic a fost recunoscut și este garantat de Constituție. Această situație e rezultatul unui proces relativ îndelungat, desfășurat sub influența mai multor factori și cu contribuția a numeroși actori.

Astfel, accesul țării la instituții internaționale cu preocupări majore în domeniul mediului (Consiliul Europei, 1991, Agenția europeană pentru mediu, 1998), declanșarea și finalizarea procesului de aderare la UE ori presiunea realităților ecologice interne, în contextul general al tranziției spre o societate democratică și o economie de piață, au impus mutații fundamentale

¹ M. Prieur, Vers un droit de l'environnement renouvelé, în Les Cahiers du Conseil constitutionnel nr. 15/2005, p. 136; M. Verpeaux, La Charte de l'environnement, texte constitutionnel en dehors de la Constitution, Environnement nr. 4/2005, p. 12.

² La Charte de l'environnement: un modèle généralisable? *Entretien/N. Kosciusko-Morizet*, în Revue internationale et stratégique, hiver 2005/2006, dossier L'environnement, un enjeu stratégique des relations internationales?, p. 94-95.

la nivelul ideilor, conceptelor și reglementărilor juridice în materie. Procesul de reînnoire legislativă, aferent unor asemenea transformări radicale (adoptarea unei noi constituții, a unei alte legislații de mediu, în frunte cu legea-cadru) a favorizat și el, cel puțin din punct de vedere formal, asimilarea principiilor, procedurilor și tehnicilor avansate de protecție a mediului. Punctul culminant al acestor evoluții l-a constituit consacrarea și garantarea constituțională, însoțită de un semnificativ fascicul de legislație subsecventă a dreptului fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic.

Problema prioritară a devenit acum aceea a dezvoltării mijloacelor și instrumentelor necesare garantării efectivizării semnificațiilor sale.

Așadar, procesul consacrării și garantării dreptului la mediu a cunoscut și în România o evoluție asemănătoare cu cea din celelalte state europene: o urgență progresivă la nivel legislativ, potențată de ratificarea documentelor internaționale în materie și pregătirea aderării la Uniunea Europeană, precum și de recunoașterea sa, cu valoare supra legislativă, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) și încununarea sa prin recunoașterea constituțională.

§1. Emergența legislativă

Prima lege-cadru privind protecția mediului (nr. 9/1973) adoptată mai ales ca un reflex național la hotărârile primei conferințe a ONU privind mediul uman (Stockholm, iunie 1972) nu cuprindea nicio referire la un asemenea drept, într-un context socio-politic în care însăși instituția drepturilor fundamentale ale omului avea o existență precară.

Recunoașterea și garantarea dreptului la un mediu sănătos aveau să se pună în termeni reali abia după 1990. Astfel, Constituția din 8 decembrie 1991 care a încercat să se racordeze la constituțiile occidentale ale timpului a stabilit o serie de prevederi semnificative în materie.

Printre altele, după ce în art. 20 a reglementat raportul dintre dreptul intern și tratatele internaționale privind drepturile omului, consacrând prioritatea acestora din urmă art. 44 alin. (7) denumit „Dreptul de proprietate privată” a prevăzut că „Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului (...)”.

De asemenea, potrivit art. 134 alin. (2) lit. e) și art. 135 din Constituție, Titlul IV. „Economia și finanțele publice”, subtitlul Economia, „Statul trebuie să asigure (...)”, printre altele (ca libertatea comerțului, protejarea intereselor naționale în activitatea economică ori exploatarea resurselor naturale în concordanță cu interesul național) „refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic”.

Prin aceste dispoziții legiuitorul constituțional de atunci a îmbrățișat concepția paternalistă, stabilind o obligație a statului și mărginindu-se astfel cel mult la o recunoaștere indirectă, implicită a unui asemenea drept, datorită poate și temerii față de implicațiile majore pe care acesta le-ar fi putut prezenta pentru o societate în tranziție. Numai printr-o interpretare specială doctrina a ajuns la concluzia că, stipulând obligația statului de a asigura refacerea și ocrotirea mediului, precum și menținerea echilibrului ecologic, legea fundamentală ar fi recunoscut, în mod corelativ, și un drept fundamental al cetățenilor aferent¹. Acest punct de

¹ M. Dușu, Despre necesitatea recunoașterii și semnificațiile dreptului fundamental al omului la un mediu sănătos, în *Dreptul* nr. 9-12/1990, p. 42-49; M. Dușu, *Dreptul mediului*, Ed. Gamian, București, 1993, p. 62.

vedere a fost acceptat și în jurisprudența Curții Supreme de Justiție, dar subliniindu-se limitele inerente ale unei asemenea reglementări parțiale¹.

O asemenea situație rămânea totuși neclară din punctul de vedere al consacării constituționale, prevederile art. 134 alin. (2) lit. e) neechivalând cu recunoașterea unui drept fundamental la un mediu echilibrat ecologic, care trebuie să fie întotdeauna expresă, ci numai cu recunoașterea unui drept subiectiv care, cel mult, și-ar avea sorgintea și în constituție². În plus, chiar dispozițiile respective erau plasate în Titlul IV „Economia și finanțele” (prin natura sa marginal în economia legii fundamentale) și nu așa cum se cuvenea în Titlul II „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale”, ceea ce sublinia încă o dată intenția legiuitorului constituant de a se limita la a stabili mai degrabă o simplă obligație a statului de a proteja mediul, decât a recunoaște un drept corespunzător pentru cetățeni. Ca atare, protecția de care se bucura acest drept rămânea aceea a unui drept subiectiv, fără acces la procedurile specifice prevăzute pentru drepturile fundamentale deja constituționalizate.

Totuși, aceste prevederi au constituit baza constituțională pentru adoptarea reglementărilor legale privind mediul care au făcut tranziția de la modelul socio-economic și legislativ totalitar la cel de tip occidental. În acest context o serie de acte normative anterioare au fost abrogate, altele au fost modificate și completate aplicându-se art. 154 din legea fundamentală privind conflictul temporal de legi potrivit căruia „Legile și toate celelalte acte normative rămân în vigoare, în măsura în care ele nu contravin prezentei Constituții”. Această conformare s-a făcut, pe de o parte pe calea excepției de neconstituționalitate în cadrul proceselor judiciare, iar pe de alta prin adoptarea de noi reglementări. În acest sens o importanță deosebită a avut-o elaborarea și adoptarea unei noi legi-cadru în materie, respectiv Legea nr. 137/1995 privind protecția mediului, care a consacrat o concepție modernă și a stabilit cadrul juridico-strategic al protecției mediului, definită ca „obiectiv de interes public major” (art. 1). Legea a consacrat „principiile și elementele strategice” care conduc la dezvoltarea durabilă a societății („principiul precauției, principiul prevenirii, reducerii și controlului integrat al poluării, principiul prevenirii riscurilor ecologice și a producerii daunelor, principiul conservării biodiversității și a ecosistemelor specifice cadrului biogeografic natural, principiul poluatorul plătește”, iar ca elemente strategice: înlăturarea cu prioritate a poluanților care periclitează nemijlocit și grav sănătatea oamenilor, utilizarea durabilă a resurselor naturale, menținerea, ameliorarea calității mediului și reconstrucția zonelor deteriorate, participarea publicului la luarea deciziilor privind mediul), procedura evaluării impactului asupra mediului și de autorizare a activităților economice și sociale și a stabilit reglementări de principiu pentru sectoarele de protecție a mediului și

¹ C.S.J., Secția de contencios administrativ, în decizia nr. 1112 din 12 iunie 1997, referindu-se la dreptul ca la un mediu sănătos recunoscut prin art. 5 din Legea nr. 137/1995 se arată „Acest drept subiectiv are de altfel și o bază constituțională”, fiind vorba de art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție care obligă statul să asigure „refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic”. Prin urmare, nu numai că decizia administrației de a construi un hotel în parcul respectiv încalcă un drept subiectiv, dar mai mult, se încalcă un drept fundamental cu bază juridică în Constituție [art. 135 alin. (2) lit. e)], chiar dacă în sfera drepturilor fundamentale reglementate de capitolul II din Titlul II nu apare, în mod expres, „dreptul la un mediu sănătos”.

² Totuși, analiza reglementărilor constituționale din diferite țări arată că acestea fie că recunosc expres un drept fundamental la mediu [Constituția Spaniei din 1978 – art. 45 alin. (1), cea peruviană din 12 iulie 1979 – art. 123, cea belgiană – art. 23, cea braziliană – art. 225], fie că stabilesc numai o obligație a statului de a proteja mediul și de a lua măsuri în acest sens (Constituția Greciei din 9 iunie 1975 – art. 24, Constituția Olandei – art. 21).

conservare a naturii, pe baza și în dezvoltarea cărora s-au aprobat ulterior numeroase reglementări subsecvente, sectoriale¹.

Totodată, Legea nr. 137/1995 a consacrat expres ca drept subiectiv, dreptul la un mediu sănătos [sub formularea „Statul recunoaște tuturor persoanelor (...)”] și a prevăzut drept garanții procedurale ale acestuia: accesul la informația privind mediul, dreptul de a se asocia în organizații de apărare a calității mediului, dreptul de consultare în vederea luării deciziilor privind dezvoltarea politicilor legislative și a normelor de mediu, eliberarea acordurilor și autorizațiilor de mediu, inclusiv pentru planurile de amenajare a teritoriului și de urbanism, dreptul de a se adresa, direct sau prin intermediul unor asociații, autorităților administrative sau judecătorești în vederea prevenirii sau, în cazul producerii unui prejudiciu direct sau indirect, dreptul la despăgubire pentru prejudiciul suferit.

În contextul finalizării procesului aproximării legislației de mediu cu *acquis*-ul comunitar în domeniu, prin O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului s-a stabilit o nouă reglementare-cadru în domeniu, care prezintă o mai fidelă preluare a dreptului comunitar în privința principiilor și elementelor strategice și a altor aspecte generale, inclusiv dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic.

În același timp, potrivit legii, protecția mediului este considerată o obligație și o responsabilitate a autorităților administrației publice centrale și locale, precum și a tuturor persoanelor fizice și juridice (art. 6). Uneori și în cadrul reglementărilor sectoriale se enunță un asemenea drept, precum în cazul O.U.G. nr. 243/2000 privind protecția atmosferei, în prezent abrogată, care stabilea ca obiectiv al reglementării activităților care pot afecta calitatea atmosferei și al strategiei naționale în domeniu, asigurarea „dreptului fiecărei persoane la un mediu de calitate” [art. 1 alin. (2)].

§2. O nouă viziune asupra drepturilor omului: rolul Curții Europene a Drepturilor Omului

Ratificarea de către România a Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (prin Legea nr. 30/1994) a determinat o mutație importantă în filosofia și modul de percepție a conceptului și instituției juridice a drepturilor omului. După decenii în care drepturile omului erau privite precum ceva abstract, mai mult instrument de propagandă, mecanismul specific oferit de Convenție demonstrează că, dimpotrivă, valorile umane fundamentale pot fi apărate și garantate eficient și concret.

Acest lucru a fost și mai evident în privința dreptului mediului, în situația căruia și caracterul de „drept de solidaritate” părea un handicap în individualizarea și efectivizarea semnificațiilor sale. Valoarea supralegislativă a documentului european (art. 20 din Constituție acordând prioritate reglementărilor internaționale privind drepturile omului în raport cu dreptul

¹ Legea nr. 137/1995, în art. 88, prevedea că dispozițiile sale urmau să fie dezvoltate prin legi speciale în 17 domenii enumerate aici. În acest context au fost adoptate, printre altele, reglementări-cadru privind pădurile, gestionarea și protecția apelor, protecția atmosferei, desfășurarea activităților nucleare, ariile protejate ș.a. De asemenea, potrivit art. 101 din O.U.G. nr. 195/2005: „În scopul aplicării eficiente a măsurilor de protecție a mediului domeniile și dispozițiile generale din prezenta ordonanță de urgență se vor reglementa prin acte normative speciale”.

intern) a făcut ca aceasta să joace un rol stimulator, de accelerare a procesului de constituționalizare a dreptului la mediu.

În condițiile în care la momentul adoptării Convenției europene (Roma, 4 noiembrie 1950), problemele ecologice nu aveau o importanță globală, iar ulterior, datorită complexelor consecințe ale recunoașterii și garantării unui asemenea drept fundamental, unele state au ezitat în privința asumării consacrării sale exprese – Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recurs la tehnica pretoriană a „protecției prin rîcoșeu” care a permis extinderea protecției anumitor drepturi garantate de Convenție la drepturi care sunt expres prevăzute de aceasta¹. Astfel, jurisprudența CEDO prin „atracție” de către și sub acoperirea semnificațiilor art. 8 parag. 1, care recunoaște dreptul oricărei persoane la respectul vieții sale private, familiale și a domiciliului său, și ale art. 6 parag. 1, care garantează dreptul la un proces echitabil, a ajuns la garantarea protecției mediului ca un drept individual sub trei aspecte principale: apartenența sa la conținutul dreptului garantat de art. 8 parag. 1 din Convenție, existența unui drept la informare privind calitatea și pericolele pentru mediu și a unui drept la un proces echitabil în această privință (cu implicațiile aferente). Astfel au fost forjate bazele juridice ale unui veritabil drept la mediu, lărgindu-se interpretarea dreptului la calitatea vieții, pe baza unui nou „drept de *savoir*”².

§3. Contribuția reglementărilor internaționale

Un rol deosebit în stimularea procesului de constituționalizarea dreptului la mediu, precum și în precizarea conținutului său, l-au avut reglementările internaționale, dintr-o dublă perspectivă: cea a tratatelor internaționale privind drepturile omului în general și a Convenției de la Aarhus în special și, respectiv, aproximarea legislației interne cu dreptul comunitar al mediului, în contextul pregătirii României de aderare la Uniunea Europeană.

În privința convențiilor internaționale, pe lângă ratificarea celor mai importante instrumente în materie, Constituția din 8 decembrie 1991 conține trei reguli fundamentale cu implicații în domeniu: tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern [art. 11 alin. (2)], dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor sunt interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte [art. 20 alin. (1)] și dacă există neconcordanță între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile [art. 20 alin. (2)]. Din această perspectivă, ratificată de Parlament prin Legea nr. 86/2000³, Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu (semnată la Aarhus la 25 iunie 1998) are valoare de lege internă în concordanță cu care se interpretează și se aplică dispozițiile constituționale în materie [art. 35, art. 44 alin. (7), art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție] și care are prioritate față de legile interne, cu excepția cazului în

¹ F. Sudré, La protection du droit à l'environnement par CEDH, vol. La Communauté européenne et l'environnement, La documentation Française, Paris, 1997, p. 209 și urm.

² M. Ghezali, Les nouveaux droits fondamentaux de l'homme, vol. Vers un nouveau droit de l'environnement?, Réunion mondiale des juristes et associations de droit de l'environnement, Centre International de Droit Comparé de l'Environnement, Limoges, 2003, p. 93-98.

³ M.Of. nr. 224 din 22 mai 2000.

care acestea conțin dispoziții mai favorabile, integrându-se cu acest statut în dreptul național. De asemenea, prin Legea nr. 24/2008, România a acceptat amendamentul adoptat prin Decizia II/1 a celei de-a doua Reuniuni a părților, la Alma Ata, Kazahstan, la 25-27 mai 2005, la Convenția de la Aarhus.

Ca atare, recunoașterea expresă de către document că „orice persoană are dreptul să trăiască într-un mediu adecvat sănătății și bunăstării sale și că are îndatorirea, atât la nivel individual, cât și în asociere cu alții, să protejeze și să amelioreze mediul în beneficiul generațiilor prezente și viitoare și să respecte prezenta îndatorire” (Preambul) și reglementarea detaliată a garanțiilor sale procedurale (accesul la informația de mediu, participarea la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu) au fost receptate în dreptul național cu titlul de dispoziții cu valoare supralegislativă și au stimulat procesul de adoptare constituțională.

O contribuție semnificativă la consolidarea în sens european a reglementărilor naționale privind dreptul la mediu a adus-o procesul de asimilare a *acquis*-ului comunitar de mediu în contextul procesului de preaderare a României la Uniunea Europeană, în special în privința accesului la informația publică de mediu și participarea publicului la luarea deciziilor în domeniu¹.

§4. Consacrarea dreptului la un mediu sănătos în Constituția revizuită

Prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției, aprobată prin referendumul național din 18-19 noiembrie 2003, a fost introdus, în Titlul II „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale”, capitolul II „Drepturile și libertățile fundamentale” un articol nou (nr. 35), intitulat „Dreptul la un mediu sănătos”².

Plasat în economia capitolului legii fundamentale între dreptul la ocrotirea sănătății (art. 34) și dreptul la vot (art. 36)³, noul text constituțional prevede: „(1) Statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic. (2) Statul asigură cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept. (3) Persoanele fizice și juridice au îndatorirea de a proteja și a ameliora mediul înconjurător”. În acest mod art. 35 a devenit

¹ Armonizarea legislației naționale a vizat, printre altele, Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informația de mediu și abrogă Directiva 90/313/CEE și Directiva 2003/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 mai 2003 privind participarea publicului în timpul elaborării anumitor planuri și programe relative la mediu, care modifică în ceea ce privește participarea publicului și accesul la justiție Directivele 85/337/CEE și 96/61/CE.

² În recunoașterea expresă a dreptului la un mediu sănătos un rol important l-a avut DCC nr. 148/2003 (M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003) privind constituționalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției României care, constatând că propunerea introducerii unui art. 46¹ care să preia dispozițiile art. 134 alin. (2) lit. e) (sub forma „Statul și autoritățile publice sunt obligate să ia măsuri pentru ocrotirea și refacerea mediului, precum și pentru menținerea echilibrului ecologic”) „este contrară logicii sistematizării materialului normativ” a conchis „Pentru asigurarea realizării scopului propunerii legislative, Curtea consideră că este necesar să se insereze la capitolul II al Titlului II din Constituție dreptul omului la un mediu sănătos, cu obligația corelativă a tuturor de a contribui la ocrotirea și refacerea mediului”.

³ Plasarea art. 35 în structura Titlului II, capitolul II din Constituție nu prezintă nicio relevanță asociativă, fiind pur aleatorie, în sensul că nu permite atașarea lui la o grupă sau alta de drepturi fundamentale ale omului.

sediul principal al reglementării constituționale a acestui drept, la care se mai adaugă prevederile art. 44 alin. (7), aferente dreptului de proprietate și potrivit cărora „Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului (...)”, precum și cele ale art. 135 alin. (2) lit. e) conform cu care Statul trebuie să asigure, printre altele, și: „refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum menținerea echilibrului ecologic” (articol plasat însă în Titlul IV „Economia și finanțele publice”). Semnificațiile acestor texte constituționale se completează reciproc, în sensul că prevederile art. 135 alin. (2) lit. e) se adaugă practic la cele ale art. 35, întrucât o îndatorire a statului are, în planul instituției drepturilor omului, reflexul corelativ al unui drept fundamental, în cazul nostru dreptul la mediu. În acest mod se consacră o concepție avansată privind dreptul la mediu, prezentă și în Convenția de la Aarhus, în care se are în vedere atât dimensiunea procedurală a acestuia (prin asumarea de către autoritățile publice a obligației de a asigura cadrul legislativ pentru exercitarea sa), cât și pe cea materială (prin obligația statului de a asigura refacerea și ocrotirea mediului, precum și menținerea echilibrului ecologic). Drepturile procedurale nu sunt percepute ca drepturi în sine, ci ca mijloace de atingere a obiectivului ultim, acela al unui mediu sănătos și echilibrat ecologic, care să permită omului să trăiască într-un mediu de o calitate cât mai înaltă.

Totodată, această ecuație ar impune poate ca o mai exactă denumire a art. 35 din legea fundamentală să fie aceea de „dreptul la un mediu sănătos și îndatorirea de a-l proteja”. În sfârșit, existența formulării „Statul recunoaște (...)” reflectă nu atât persistența unei viziuni paternaliste, cât mai ales realitatea că la acest moment consacrarea și garantarea dreptului la mediu se înfăptuiesc mai ales în și cu participarea autorității statale, precum și apartenența reglementării la concepția continentală pentru care protecția mediului reprezintă o responsabilitate, în primul rând, publică.

Exprimând originalitatea naturii și conținutului acestui drept fundamental, textul constituțional consacră deopotrivă dreptul oricărei persoane la un mediu sănătos și echilibrat ecologic și îndatorirea oricărei persoane fizice și juridice de a proteja și ameliora mediul, acesta din urmă având un caracter corelativ primului. Ca atare, spre deosebire de celelalte îndatoriri fundamentale care au o existență de sine stătătoare (relevantă și de clasarea lor aparte, în capitolul III al Titlului II al Constituției), cea de a proteja și ameliora mediul există numai în raport și ca o garanție specială a dreptului la un mediu sănătos.

Desigur, s-ar putea susține că afirmarea expresă a îndatoririi de a proteja mediul ar fi excesivă, întrucât dreptul la mediu implică deopotrivă pentru stat o obligație pozitivă de protecție și indirect obligația de a constrânge pe particulari la acest respect. Totuși, o asemenea prevedere este nu numai utilă din punct de vedere psihologic (pentru o responsabilizare a publicului și o activizare a acestuia), ci și semnificativă juridic, ridicând protecția mediului la rangul de îndatorire fundamentală¹.

Noua „osatură” constituțională a dreptului la un mediu sănătos oferă astfel o consacrare expresă și noi perspective pentru promovare și garantare a cerințelor sale.

4.1. Denumire și semnificații

În situația în care noul drept fundamental cunoaște denumiri și, implicit și semnificații relativ diferite, opțiunea constituțională contribuie la precizarea și stabilizarea acestora.

¹ Și alte constituții, precum cea a Portugaliei din 2 aprilie 1976 (art. 66) utilizează formula consacrării deopotrivă a unui drept și a unei îndatoriri fundamentale.

Astfel, actuala reglementare constituțională folosește pentru denumirea noului drept fundamental expresia „dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic”, iar legislația ordinară, spre deosebire de reglementarea-cadru anterioară, a preluat-o, referindu-se la „dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic” (art. 5 din O.U.G. nr. 195/2005), „dreptul fiecărei persoane fizice la un mediu sănătos...” (art. 2 din Legea nr. 24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților, republicată¹) sau la „dreptul la un mediu de calitate” [art. 1 alin. (2) din O.U.G. nr. 243/2000 abrogată prin Legea nr. 104/2011 privind protecția atmosferei]. Desigur, în contextul noilor prevederi constituționale cuprinse în art. 35 denumirea care se impune este cea de „drept la un mediu sănătos și echilibrat ecologic”.

Această formulare exprimă cel mai bine statutul dualist (om-natură) al acestui drept, în sensul că în timp ce ca drept fundamental al omului la un mediu sănătos el își păstrează esența antropocentrică a instituției drepturilor omului, ca imperativ pentru un mediu echilibrat ecologic își afirmă o altă, tot atât de importantă, de ordin natural, protecția mediului privind toate ființele vii (inclusiv specia umană) și biosfera în general.

Așadar, într-un sens mai larg, dar și mai exact, cu natura sa specială dreptul la mediu privește deopotrivă omul și elementele naturii care îl înconjoară, dispuse astfel încât să constituie un tot ecologic indisociabil.

Totodată, în prealabil și în mod implicit, este vorba, din perspectivă preponderent formală, de un drept la un mediu protejat, sub aspectul scopului imediat, și de un mediu sănătos și echilibrat ecologic, în privința finalității concrete, al conținutului specific.

În ciuda faptului că la nivel internațional, comunitar și al dreptului comparat se utilizează frecvent calificative precum „mediu sănătos”, „salubru”, „de calitate”, „echilibrat ecologic” ș.a. pentru caracterizarea acestui drept fundamental, în prezent nu există o accepție precisă, consacrată juridic pentru acești termeni, ceea ce face dificilă explicația lor concretă și mai ales aplicația lor practică. Totuși, în raport cu diversele reglementări juridice în prezență și tendințele de dezvoltare manifestate se pot desprinde importante componente definitorii².

Din această perspectivă, o primă accepție cu totul generală este aceea de „drept la mediu”, în înțelesul minimal al asigurării unei naturi înconjurătoare viabile, care să suporte viața umană. Totuși, cel puțin la nivel teoretic, această cerință a unui *minim minimorum* de supraviețuire pare a fi depășită și pretențiile converg spre un mediu „sănătos și echilibrat ecologic”.

În prima ipostază de manifestare constituțională, acea de „mediu sănătos”, el exprimă deja un anumit stadiu de evoluție a societății umane, în care sănătatea omului depinde în mod esențial de sănătatea mediului în care acesta trăiește, cele două noțiuni fiind interdependente în existența și acțiunea lor. Expresia tehnico-juridică a acestei cerințe o reprezintă asigurarea

¹ M.Of. nr. 764 din 10 noiembrie 2009.

² La nivel internațional ceea ce constituie un mediu satisfăcător, viabil sau sănătos are un caracter incert. Pe lângă diferențele de ordin cultural (mai ales în privința Nordului și Sudului) se manifestă o relativitate de natură tehnico-științifică. Această situație este elocvent exprimată de diversele formulări utilizate în documentele internaționale ceea ce conferă o anumită incertitudine în privința semnificațiilor dreptului fundamental. Pentru ieșirea din impas s-a recurs la folosirea unor termeni mai exacți (precum „sănătos”, „echilibrat ecologic”) ori s-a propus, relevându-se imposibilitatea definirii unui mediu ideal în termeni abstracți, să se lase instituțiilor și tribunalelor să stabilească accepțiunile concrete, așa cum s-a mai întâmplat și în cazul altor drepturi ale omului. A se vedea P. Birne, A. Boyle, *International law & the environment*, 2nd ed., Oxford University Press, 2002, p. 252-271.

unui mediu de calitate a (elementelor sale constitutive) și păstrarea în limite determinate, precum și acțiuni corespunzătoare de conservare a factorilor de mediu.

Condiționarea acestui drept de „sănătatea umană” este prezentată deopotrivă în plan național și comunitar. Astfel, O.U.G. nr. 195/2005 prevede printre modalitățile de implantare a principiilor și a elementelor strategice și „înlăturarea cu prioritate a poluanților care periclitează nemijlocit și grav sănătatea oamenilor” [art. 4 lit. s)], iar în definiția mediului sunt incluse și „condițiile care pot influența bunăstarea și sănătatea omului”. De asemenea, la nivel comunitar mediul semnifică inclusiv starea de sănătate umană, care este privită ca un element component indispensabil¹.

Referitor la calitatea de „mediu echilibrat ecologic”, în art. 2 al O.U.G. nr. 195/2005 găsim definiția „echilibru ecologic – ansamblul stărilor și interrelațiilor dintre elementele componente ale unui sistem ecologic, care asigură menținerea structurii, funcționarea și dinamica ideală a acestuia”². Fără îndoială, în acest context omul participă ca un element component, în calitate de specie între specii, la mecanismul complex al naturii, într-o stare care să poată asigura reproducerea și persistența sa.

În privința noțiunii de „mediu”, în timp ce legislația națională (O.U.G. nr. 195/2005) a optat pentru o definiție abstractă (conform căreia mediul reprezintă ansamblul de condiții și elemente naturale ale Terrei: aerul, apa, solul, subsolul, aspectele caracteristice ale peisajului, toate straturile atmosferice, toate materiile organice și anorganice, precum și ființele vii, sistemele naturale în interacțiune, cuprinzând elementele enumerate anterior, inclusiv unele valori materiale și spirituale, calitatea vieții și condițiile care pot influența bunăstarea și sănătatea omului), noua tendință afirmată mai ales la nivel internațional (Convenția de la Aarhus, Directiva 2003/4/CE a Parlamentului și Consiliului din 28 ianuarie 2003) are în vedere o accepție mai simplificatoare, dar mai concretizată, care să poată face în mod efectiv obiectul acțiunilor procedurale, vizând: elementele de mediu (aerul, atmosfera, apa, solul, peisajul și zonele naturale, biodiversitatea și componentele sale, organismele modificate genetic și interacțiunile dintre ele), factori (cum ar fi: substanțele, energia, zgomotul și radiația și activitățile și măsurile) și condiția umană (sănătatea și siguranța umană, condițiile de viață umană, zonele culturale și construcțiile și modul în care acestea sunt sau pot fi afectate de starea factorilor).

4.2. Titularii dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic

Ca drept subiectiv, orice drept uman fundamental reprezintă o prerogativă conferită de lege în baza căreia titularul poate și uneori chiar trebuie să adopte o anumită conduită și să ceară altora desfășurarea unei conduite adecvate dreptului său, sub sancțiunea prevăzută de

¹ Astfel, de pildă, în definiția „informațiilor de mediu” din Directiva 2003/4/CE din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informație în materie de mediu este cuprinsă, pe lângă starea elementelor și a factorilor de mediu și „starea sănătății umane, securitatea, inclusiv, eventual contaminarea lanțului alimentar și condițiile de viață ale persoanelor, siturile culturale și construcțiile, în măsura în care sunt ori pot fi alterate de elemente sau factori de mediu” [art. 2 alin. (1)].

² În expunerea de motive prezentată de guvernul francez la legea constituțională de adoptare a Cartei mediului (2005), mediul echilibrat a fost definit ca „menținerea biodiversității și echilibrului spațiilor și mediilor naturale, buna funcționare a ecosistemelor și un slab nivel de poluare”. Document Assemblée nationale, no. 192, 2 juillet 2003.

lege, în scopul valorificării unui interes personal, direct, născut și actual, legitim și juridic protejat, în acord cu interesul general¹.

Desigur, dintre elementele definitorii ale acestuia, unele prezintă o serie de particularități în privința dreptului la mediu.

Referitor la caracterul „personal” al interesului protejat, acesta nu reprezintă un element esențial întrucât protecția mediului constituie un „obiectiv de interes public major” și în această calitate, simpla atingere a mediului afectează deopotrivă interesele fiecărui individ și ale tuturor. De asemenea, și acordul dintre interesele individuale și cele generale este aici mult mai complex, în sensul că între ele există o interdependență deosebită generată de unitatea om-natură.

Aceste particularități se reflectă și în privința titularilor dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic.

Astfel, din formularea art. 35 alin. (1) din Constituție acest drept este recunoscut „oricărei persoane” preluată și în O.U.G. nr. 195/2005 (spre deosebire de art. 5 din Legea nr. 137/1995 care prevedea că statul îl recunoaște „tuturor persoanelor”)².

Titularul dreptului la mediu este ființa umană, indiferent de apartenența sa la un stat, de rezidență, statut civil ș.a., în ipoteza sa de individ (privită *ut singuli*), colectivă (popoare, colectivități) și specie între specii. Exercițarea sa poate avea loc fie în mod individual, fie colectiv, un rol important revenind în acest din urmă caz organizațiilor neguvernamentale.

Dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic este un „drept de solidaritate” între generațiile existente, pe de o parte, și între cele prezente și viitoare, pe de alta.

Primul tip de solidaritate se exprimă în interesul comun al umanității de a asigura un mediu sănătos și echilibrat ecologic și exprimă interdependența dintre indivizii aceleiași specii și natura înconjurătoare. Cel de-al doilea, se exprimă mai ales prin conceptul de „drepturi ale generațiilor viitoare”. Deși în concepția juridică tradițională, o persoană nu dobândește drepturi decât în momentul nașterii sale, în privința dreptului de a moșteni un mediu de calitate acesta

¹ I. Deleanu, Instituții și proceduri constituționale – în dreptul comparat și în dreptul român – tratat, Ed. Servo-Sat, Arad, 2003, p. 101.

² Constituțiile naționale recunosc un asemenea drept individual fie sub formularea „fiecare/fiecăruia” (art. 23 din Constituția Belgiei, art. 66 din Constituția Portugaliei, Constituțiile Germaniei, Finlandei, Ungariei...) ori „toți/tuturor persoanelor” (ca, de exemplu, art. 225 din Constituția Braziliei).

Instrumentele internaționale cu vocație universală se referă la un „drept fundamental al omului...” (Declarația de la Stockholm, principiul 1), viziune preluată și de Declarația de la Rio. În privința instrumentelor regionale, Carta africană a drepturilor omului și popoarelor (1981) recunoaște „tuturor popoarelor” dreptul la mediu (art. 24), consacrand astfel nu un drept individual al omului, ci unul colectiv al popoarelor; în schimb, Protocolul adițional de la San Salvador din 17 noiembrie 1988 la Convenția americană a drepturilor omului se referă la dreptul individual de a trăi într-un mediu sănătos (art. 11). În modul său specific, Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților sale fundamentale consideră că atingerile aduse mediului afectează drepturile individuale recunoscute de document. Instrumentele privind garanțiile procedurale ale dreptului la un mediu sănătos folosesc noțiunea mai largă de „public” (accesul publicului la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul publicului la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul justiției în probleme de mediu), înțelegând ca reprezentând „una sau mai multe persoane fizice sau juridice și, în concordanță cu legislația sau practica națională, asociațiile, organizațiile sau grupurile acestora [art. 2 pct. 4 din Convenția de la Aarhus (1998), art. 2 pct. 6 din Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003].

are o fizionomie proprie. El se manifestă, într-o primă etapă, prin îndatorirea colectivă și individuală a generațiilor prezente de a menține și a ameliora calitatea mediului pe termen lung, spre a-l transmite astfel generațiilor următoare. Din punct de vedere juridic o importanță deosebită o prezintă, în acest sens, consacrarea obligației de a lua în calcul și conservarea naturii pe termen lung, în mod viabil. Această idee este evidentă în cadrul dezvoltării durabile. Astfel, după ce își stabilește drept obiectiv reglementarea protecției mediului „pe baza principiilor și elementelor strategice care conduc la dezvoltarea durabilă a societății”, O.U.G. nr. 195/2005 definește dezvoltarea durabilă ca fiind „dezvoltarea care corespunde necesităților prezentului, fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile necesități”. De asemenea, utilizarea durabilă a resurselor naturale este prevăzută ca un „element strategic”.

4.3. Garanțiile dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic

În calitatea sa de drept fundamental recunoscut constituțional, dreptul la un mediu sănătos se bucură, pe de o parte, de garanțiile aferente drepturilor și libertăților fundamentale în general, iar pe de altă parte, de garanții procedurale specifice.

4.3.1. Garanții generale

Teoria generală a dreptului constituțional identifică două tipuri de garanții pentru drepturile și libertățile fundamentale, cu caracter complementar: garanții de fond și garanții procedurale¹.

Din prima categorie fac parte, de exemplu, caracterul excepțional și condiționat al măsurilor de restrângere a exercitiului unui asemenea drept (art. 53 din Constituție), interdicția categorică a suprimării sale [art. 152 alin. (2) din legea fundamentală], înscrierea sa în rândurile domeniilor care nu pot forma obiectul revizuirii Constituției [art. 152 alin. (1)].

O importanță deosebită o reprezintă, în acest context, garanțiile instituționalizate, precum: controlul constituționalității legilor (prealabil și preventiv ori ulterior și sancționator, deosebit de însemnată rămânând în acest sens procedura excepției de neconstituționalitate), controlul exercitat asupra activității administrative (care poate fi un control politic, administrativ, sub forma procedurii de consiliere, controlul politic, administrativ, sub forma procedurii de conciliere, controlul jurisdicțional și angajarea răspunderii administrative).

La nivelul reglementărilor concrete, legea-cadru în materie (O.U.G. nr. 195/2005), preluând concepția unui drept la mediu „dualist” și în consens cu dispozițiile constituționale, consacră protecția mediului și ca o obligație și o responsabilitate a autorităților administrației publice centrale și locale, precum și a tuturor persoanelor fizice și juridice (art. 6). După ce reglementează o obligație generală a administrației, în acest sens, reglementarea-cadru în capitolul XIV „Atribuții și răspunderi” stabilește în secțiunea I atribuții și răspunderi ale autorităților pentru protecția mediului, în secțiunea a 2-a atribuții și răspunderi ale altor autorități centrale și locale, iar în secțiunea a 3-a obligațiile personale fizice și juridice. Totuși, nicio sancțiune nu este prevăzută pentru cazurile de nerespectare a acestor obligații.

4.3.2. Garanții speciale

Realizarea dreptului la un mediu sănătos este asigurată, mai ales din perspectivă procedurală, prin recunoașterea unor drepturi-garanții, care cunosc în prezent o largă consacrare la nivelul reglementărilor naționale, internaționale și comunitare. Desigur, între cele două

¹ I. Deleanu, op. cit., p. 150-157.

dimensiuni de existență și de realizare ale dreptului la mediu – cea materială și cea procedurală – nu se manifestă o linie de demarcație clară și precisă, ci, dimpotrivă, o interdependență conceptuală și execuțională, în consens cu unicitatea obiectivului urmărit.

Astfel, această realitate a fost exprimată deja de Convenția de la Aarhus care stipulează că „cetățenii trebuie să aibă acces la informație, să fie îndreptățiți de a participa la luarea deciziei și să poată avea acces la justiție în probleme de mediu”, pentru „a fi în măsură să valorifice dreptul lor de a trăi într-un mediu sănătos și de a îndeplini îndatorirea concomitentă și corelativă de a proteja și de a ameliora mediul în interesul generațiilor prezente și viitoare” (Preambul).

Această legătură indestructibilă este evidențiată și în art. 1 al Convenției, subintitulat „Obiective”, și care stipulează: „Pentru a contribui la protejarea drepturilor oricărei persoane din generațiile actuale și viitoare de a trăi într-un mediu adecvat sănătății și bunăstării sale, fiecare parte va garanta drepturile privind accesul la justiție în probleme de mediu, conform prevederilor prezentei convenții”¹.

Textul legislativ de principiu privind garanțiile procedurale este în prezent cuprins în art. 5 din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului. Sunt prevăzute astfel următoarele drepturi-garanții:

- accesul la informația privind mediul, cu respectarea condițiilor de confidențialitate prevăzute de legislația în vigoare [lit. a)]²;
- dreptul de asociere în organizații pentru protecția mediului [lit. b)]³;
- dreptul de a fi consultat în procesul de luare a deciziilor privind dezvoltarea politicii și legislației de mediu, emiterea actelor de reglementare în domeniu, elaborarea planurilor și programelor [lit. c)]⁴;
- dreptul de a se adresa, direct sau prin intermediul organizațiilor pentru protecția mediului, autorităților administrative și/sau judecătorești, după caz, în probleme de mediu, indiferent dacă s-a produs sau nu un prejudiciu [lit. d)];
- dreptul la despăgubire pentru prejudiciul suferit [lit. e)].

¹ Interesant, din acest punct de vedere, este faptul că la nivel comunitar, în absența recunoașterii exprese și depline a dreptului la mediu, drepturile procedurale, în frunte cu dreptul de acces la informațiile de mediu deținute de autoritățile publice sunt justificate prin aceea că „accesul crescut al publicului la informația în materie de mediu, precum și difuzarea acestei informații favorizează o mai mare sensibilizare la problemele de mediu, o participare mai eficace a publicului la luarea deciziilor în materie de mediu și, în definitiv, ameliorarea mediului” (pct. 1 din considerentele Directivei 2003/4/CE a Parlamentului și a Consiliului din 28 ianuarie 2003).

² Cadrul legal general pentru exercitarea acestui drept este reprezentat de: Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public; H.G. nr. 123/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 544/2001; H.G. nr. 878/2005 privind accesul publicului la informația privind mediul. Aceasta din urmă, stabilește regimul asigurării „dreptului de acces la informația privind mediul deținută de sau pentru autoritățile publice”, stabilind condițiile, termenii de bază și modalitățile de exercitare a acestui drept.

³ Domeniul asociativ este reglementat în prezent prin O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații (M.Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000).

⁴ O.U.G. nr. 195/2005 prevede printre „elementele strategice” și participarea publicului la luarea deciziilor privind mediul [art. 3 lit. h)]; reglementări speciale organizează participarea și consultarea publicului în cadrul procedurii de evaluare a impactului asupra mediului și autorizare a planurilor, programelor și activităților economice.

În privința acestuia din urmă, s-a stabilit un regim special al răspunderii civile pentru prejudiciu ecologic, art. 95 din O.U.G. nr. 195/2005, prevăzând două reguli în acest sens: caracterul obiectiv, independent de culpă al acestei răspunderi, și răspunderea solidară în cazul pluralității autorilor. Totodată, organizațiilor neguvernamentale care promovează protecția mediului li se recunoaște dreptul la acțiune în justiție în probleme de mediu și calitatea procesuală activă în litigiile care au ca obiect protecția mediului [art. 20 alin. (6)].

De adăugat că reglementarea-cadru prevede ca „element strategic” al protecției mediului și „informarea și participarea publicului la luarea deciziilor, precum și accesul la justiție în probleme de mediu” [art. 3 lit. h)], iar ca modalitate de implementare a principiilor și elementelor strategice „educarea și conștientizarea publicului, precum și participarea acestuia în procesul de elaborarea și aplicare a deciziilor privind mediul” [art. 3 lit. p)].

§5. Dreptul de proprietate versus dreptul la mediu?

Problema limitărilor aduse atributelor dreptului de proprietate prin exigențele de protecție a mediului pune în relație cele două drepturi fundamentale circumscrise semnificațiilor sale și presupune analiza raportului dintre conținutul și obiectul lor. Astfel, dacă prerogativele dreptului de proprietate sunt arhicunoscutele *utendi, fruendi et abutendi*, situația este cu totul alta în privința dreptului la mediu, care nu lasă titularului său întreaga libertate de a dispune de mediu după bunul său plac. Așadar, dreptul la mediu nu se definește, spre deosebire de dreptul de proprietate, ca o relație de apropiere și de stăpânire între obiectul dreptului și titularul său; dimpotrivă, el nu este un drept **asupra** mediului, ci un drept al titularului la protecția (în sens larg) a mediului, care presupune protecția propriu-zisă (prevenirea și combaterea poluării și a degradărilor sale), conservarea (menținerea calității și întreținerea stării acestuia când nu este degradat) și ameliorarea lui (când a cunoscut deja atingeri așa încât conservarea sa ar fi insuficientă pentru a permite titularului să trăiască într-un mediu echilibrat din punct de vedere ecologic și sănătos). Într-adevăr, în definirea conținutului său se impune o analiză a dispozițiilor constituțional-legislative în materie. Astfel, Constituția României se referă expres la „Dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic” (art. 35), text care se cuvine coroborat cu cel al art. 135 alin. (2) lit. 2), potrivit căruia Statul trebuie să asigure, printre altele, „refacerea și ocrotirea mediului, precum și menținerea echilibrului ecologic”, ceea ce face să rezulte „dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic”, formularea preluată *tale quale* de reglementarea cadru în materie, O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului (art. 5). În plan sectorial, apare și expresia „dreptul la un mediu de calitate” [art. 1 alin. (2) din O.U.G. nr. 243/2000 abrogată prin Legea nr. 104/2011 privind protecția atmosferei]. Dar dacă dreptul la mediu este dreptul la protecția, conservarea și ameliorarea mediului, se pune problema mijloacelor necesare pentru a ajunge la o asemenea stare. Acestea, adevărate prerogative, sunt de două mari categorii. Din prima fac parte cele aferente ipostazei dreptului la mediu ca drept procedural, unul în virtutea căruia titularul său are acces la proceduri care îi permit să se asigure protecția mediului, precum: dreptul la informație, dreptul la participare la luarea deciziilor și dreptul de acces la justiție în materie de mediu. Dar el nu se limitează la acest aspect procedural și apare astăzi ca un veritabil drept substanțial, ale cărui componente constituie cea de-a doua categorie, în plină afirmare. Ele sunt cele care se exprimă și sunt recunoscute, pe de o parte, în mod indirect, prin integrarea exigențelor ecologice în conținutul și ca aspecte ale anumitor drepturi fundamentale (la viață, sănătate etc.),

iar pe de alta, prin recunoașterea unor drepturi substanțiale specifice, precum dreptul la apă și dreptul la aer (două elemente componente ale mediului). În mod evident, componentele de ordin substanțial sunt cele care afectează, în mod și măsură diferite, prerogativele dreptului de proprietate, mai ales dreptul de folosință, în privința exigențelor de protecție, conservare sau ameliorare a anumitor elemente de mediu (terenuri, apă, aer ș.a.).

Referitor la raportul dintre semnificațiile celor două drepturi în concurență, în definirea sa trebuie să pornim de la constatarea că amândouă sunt drepturi fundamentale, recunoscute și garantate ca atare de Constituția României, și din această perspectivă se impune abordată problema limitărilor și condiționărilor reciproce. Ea conduce la concluzia că ele converg, se întăresc și se îmbogățesc reciproc între ele și în ansamblul îndrituirilor umane fundamentale. Din punct de vedere istoric, mult timp singulare, drepturile civile și politice au cunoscut cu timpul „concurența” drepturilor economice, sociale și culturale, până la momentul în care, din necesitatea de a cohabita pentru binele reciproc, au ajuns în a figura alături unele de altele în cele două pakte ale ONU din 1966. Un proces similar s-a produs și în privința drepturilor de solidaritate, printre care se numără și dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic, care au dobândit, în ultima perioadă, o legitimă și unanimă recunoaștere.

Având în vedere conținutul și finalitățile sale, departe de a prejudicia, prin limitările formal impuse, prerogativele celorlalte drepturi umane fundamentale, inclusiv cele ale dreptului de proprietate, dreptul la un mediu protejat, sănătos și echilibrat contribuie la amplificarea și diversificarea semnificațiilor acestora în raport cu noile cerințe ale bunăstării individuale și ale progresului economico-social, în ultimă instanță cele ale supraviețuirii pe Terra, realitatea sa constituind astfel, în cele din urmă, premisa existenței și realizării celorlalte drepturi ale omului. Dreptul la mediu urmărește, *in abstracto*, asigurarea unui echilibru între drepturile individuale și exigențele generale ale conservării condițiilor de perenizare a vieții pe planetă, cele ale drepturilor speciei și, prin aceasta, departe de a devaloriza ori restrânge celelalte îndatoriri umane fundamentale, contribuie la consolidarea cadrului de recunoaștere și garantare a acestora, de îmbogățire a conținutului lor cu aspecte noi, și chiar la apariția și consacrarea altor noi drepturi fundamentale. Privită din această perspectivă, interacțiunea dintre dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic, perceput tot mai mult ca un drept la supraviețuire, la a fi, și tradiționalul drept de proprietate, la apropierea individuală a elementelor naturii, la a avea, se prezintă ca o relație complexă, multidimensională, de intercondiționări și interdependențe, în afara căreia existența socio-naturală a omului contemporan nu ar mai fi posibilă. Așadar, dimpotrivă, de a contesta o relație de împotrivire, de excludere între ele, dreptul de proprietate cunoaște o tot mai accentuată circumscriere a atributelor sale semnificațiilor protecției mediului și, prin aceasta, se afirmă o nouă perspectivă a unicității și unității drepturilor umane fundamentale.

5.1. Jurisprudența CEDO

Chiar dacă nicio dispoziție a Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale (semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, sub egida Consiliului Europei, intrată în vigoare la 3 septembrie 1950 și ratificată de România prin Legea nr. 30/1994), nu este în mod necesar destinată să asigure o protecție generală a mediului ca atare, pe cale jurisprudențială, „prin rîcoșeu” și utilizând tehnici care îi sunt proprii, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) a „inventat” drepturile omului la mediu. Acest fapt se datorează, în special, presiunilor venite din partea evoluțiilor și preocupărilor tot mai evidente ale individului și societății actuale

față de problematica mediului. Catastrofele ecologice de la Seveso, Bhopal, Three Mile Island, Cernobîl ori manifestările din ultimul timp ale fenomenelor planetare precum încălzirea globală și schimbările climatice au marcat conștiințele și mentalitățile contemporanilor, au generat adoptarea de măsuri de protecție, inclusiv de ordin juridico-instituțional, și mutații semnificative la nivelul conceptelor și tehnicilor juridice.

După decenii de jurisprudență în materie, CEDO a ajuns la concluzia că mediul „constituie o valoare a cărei apărare suscită, în opinia publică, și în consecință și pentru autoritățile publice, un interes constant și susținut. Imperative de ordin economic și chiar anumite drepturi fundamentale, precum dreptul de proprietate, nu trebuie să mai aibă prioritate față de considerațiile relative la protecția mediului, în special atunci când statul a legiferat în materie. Puterile publice își asumă astfel o responsabilitate care trebuie concretizată prin intervenția lor la momentul oportun, în scopul de a nu priva de orice efect util dispozițiile protectoare ale mediului pe care au decis să le pună în operă. Astfel, constrângeri ale dreptului de proprietate pot să fie admise, cu condiția respectării echilibrului just între interesele – individual și colectiv – în prezență¹.

În jurisprudența CEDO s-a statuat în mod constant faptul că art. 1 al Protocolului nr. 1 la Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale (Paris, 20 martie 1952) garantează substanța dreptului de proprietate și formulează trei reguli distincte: prima, exprimată în întâia frază a primului alineat a acestei dispoziții, are un caracter general și enunță principiul respectării dreptului de proprietate; cea de-a doua, figurând în secunda frază a aceluiași alineat, vizează privatizarea proprietății și supunerea sa anumitor condiții; în fine, cea de-a treia, consemnată în alineatul secund, recunoaște statelor puterea, printre altele, de a reglementa folosirea bunurilor conform interesului general.

5.1.1. Proprietatea înglobează mediul

Încă din 1993, Comisia și Curtea Europeană a Drepturilor Omului au recunoscut faptul că mediul poate fi considerat o valoare patrimonială. În cauza *Zander*², reclamantii nu au avut posibilitatea să supună controlului tribunalului suedez hotărârea prin care un vecin de-al lor era autorizat să-și extindă activitatea unui depozit de deșeuri industriale. Curtea a stabilit că „Dl. și Dna. Zander puteau pretinde că aveau dreptul, în virtutea legislației suedeze, la o protecție împotriva poluării apei puțului lor, prin acțiunea autorităților competente împotriva deținătorului depozitului”. Acest drept are un caracter civil, fiind legat de dreptul de proprietate; în consecință, litigiul avea ca obiect „dreptul lor de a se bucura de apa potabilă furnizată de puț, ca element al dreptului lor de proprietate asupra terenului”. Comisia adoptase aceeași poziție, în termeni și mai expliciti: „În ceea ce privește natura dreptului în cauză, Comisia arată că acest drept se leagă de calitatea mediului de pe terenul reclamantilor și că existența anumitor inconveniente sau riscuri pentru acest mediu poate foarte bine să fie un element care să afecteze în mod major valoarea terenului”³.

¹ CEDO, hotărârea din 27 noiembrie 2007, cauza *Hamer c. Belgiei*, cererea nr. 21861/03.

² CEDO, hotărârea din 20 noiembrie 1993, cauza *Zander c. Suediei*.

³ Într-o cauză ulterioară, *Marcel Fournier c. Franța* (cererea nr. 23070/93), s-a pronunțat o hotărâre de admitere la data de 18 octombrie 1995. O societate exploata o carieră de piatră și o instalație de prelucrare a pietrei, situate în apropierea proprietății reclamantului. Acesta a invocat art. 6 (durata extinsă a procedurilor, în cazul de față 18 ani) și nu a ridicat problema încălcării art. 1 al Protocolului nr. 1. Guvernul francez a ridicat excepția de inadmisibilitate *rationa materiae*, respingând pertinența în

Rezultă, deci, că mediul reprezintă o valoare economică și, în consecință, atunci când există o atingere adusă acestuia, prin acest fapt se generează și o diminuare a valorii venale a bunului. Este argumentul care a fost avansat în cauza *Tauria*, dar Comisia respinsese cererea ca inadmisibilă, Convenția neputând fi invocată în chestiunea unor simple amenințări de poluare. Ea a adăugat, în ceea ce-i privește pe reclamanți, care și-au sprijinit cererea pe art. 1 al Protocolului nr. 1, că „nu și-au dovedit afirmațiile, de exemplu prin titluri de proprietate ori documente relative la tipul exploataării sau la pierderile pe care pretind că le-ar fi suferit prin faptul experiențelor nucleare”.

O argumentare similară o găsim în cauza *M.S. c. Franței*, relativă la o centrală nucleară construită pe malurile Loarei, la Saint Laurent des Eaux¹. Reclamanta era proprietara unei case construite pe malul râului, la sfârșitul secolului XVIII, și achiziționată de tatăl său, poetul Andre Spire, în 1924. După cum a observat Comisia, „în fața acestei proprietăți în zonă rurală, la o mai puțin de 300 m și separată numai de râul Loara, a fost instalată, începând din anii 1960, centrala nucleară de la Saint Laurent des Eaux, construită și exploatată de către Electricite de France”. În mod evident, această construcție a modificat radical mediul aferent casei, având în vedere că instalația nucleară cuprindea turnuri de răcire înalte de 120 m și ocupa malurile fluviului de-a lungul a circa 2 km: „Centrala nucleară a transformat cadrul rural al proprietății în mediu industrial, cu toate prejudiciile care decurg din aceasta”. Reclamanta a invocat violarea art. 1 al Protocolului nr. 1 și art. 8 din Convenție. Comisia a declarat cererea ca inadmisibilă, considerând cele două motive invocate ca fiind nefondate (art. 27 parag. 2 din Convenție, în varianta anterioară anului 1998).

Dna. S. invoca faptul că proprietatea sa „a pierdut cea mai mare parte din valoarea sa”. Comisia s-a arătat foarte restrictivă în această privință, și nu a reținut faptul că vătămările sonore, pe lângă celelalte prejudicii, au drept cauză centrala nucleară. A afirmat că art. 1 din Protocolul nr. 1 „nu garantează, în principiu, dreptul la menținerea bunurilor într-un mediu agreabil”, dar a admis, totuși, referindu-se la cauza *Powell și Rayner*, faptul că „vătămările sonore foarte importante din punctul de vedere al nivelului și frecvenței pot afecta major valoarea unui bun imobil sau chiar îl poate face nevandabil sau inutilizabil, și constituie un fel de expropriere parțială”. Comisia a considerat, de asemenea, că indemnizația obținută în fața Consiliului de Stat, în valoare de 250.000 franci francezi, a fost suficientă pentru a acoperi vătămarea sonoră, aceasta „făcând obiectul unei reparări al cărei quantum nu a putut fi considerat disproporțional în raport cu prejudiciul afirmat”. În ceea ce privește celelalte prejudicii, Comisia s-a dovedit foarte strictă, susținând că „reclamanta nu a demonstrat că posibilitatea de a-și înstrăina imobilul, eventual pentru alte scopuri decât locuința, era atât de

speță a cauzei *Zander*. Reclamantul, dimpotrivă, a considerat că acest precedent era demn de luat în considerare și că, în speța de față, și dreptul său de proprietate a fost atins. El susținea că „dreptul de proprietate înglobează nu numai posesia materială în sensul strict, dar și toate drepturile patrimoniale asupra mediului corespunzător. Astfel, atingerea adusă proprietății nu rezultă numai din degradările directe (poluare), dar poate fi cauzată de alt gen de pagube, care prejudiciază calitatea folosinței sau calitatea estetică a mediului proprietăților sus-menționate”. Această speță este interesantă, dar puțin revelatoare. De fapt, Comisia a declarat cererea ca fiind admisibilă în parte, fără a se pronunța direct asupra problemei ridicate, considerând că aplicarea art. 6 ar fi trebuit să facă obiectului unei anchete pe fondul cauzei. Având în vedere faptul că această cauză s-a soluționat pe cale amiabilă, nu s-a mai pronunțat o hotărâre pe fond (raportul din 2 iulie 1996).

¹ Comisia EDO, hotărârea din 17 mai 1990, *M.S. c. Franța* (cererea nr. 13728/88).

redusă, încât suma primită cu titlu de indemnizație nu l-ar fi acoperit". Comisia a reluat și a precizat acest argument și față de invocarea art. 8, estimând că „reclamanta a beneficiat de o contrapartidă rezonabilă a vătămarilor pe care le-a suferit, considerate în ansamblul lor”.

Și hotărârea din cauza *Oneryildiz*¹ chiar dacă aportul principal al acesteia privește constatarea încălcării art. 2, stabilind o legătură între dreptul la viață și protecția mediului, este interesantă și din perspectiva în care se constată încălcarea art. 1 al Protocolului nr. 1. Ea înlătură obiecțiile formulate, conform cărora reclamantii nu erau proprietarii terenului pe care și-au construit cocioaba și că acesta aparținea domeniului public. Curtea a recunoscut, totuși, existența unei ingerințe în dreptul reclamantilor, estimând că zidurile locuinței și mobila din interiorul acesteia reprezintă „bunuri” în sensul art. 1 al Protocolului nr. 1. Această interpretare constructivă și îndrăzneată i-a permis să constate o încălcare a acestei dispoziții. Curtea, într-o formulare solemnă, „amintește importanța crucială a dreptului consacrat prin art. 1 din Protocolul nr. 1 și consideră că exercitarea reală și eficace a acestuia (...) poate cere măsuri pozitive de protecție” (parag. 145 din hotărâre), și ea „apreciază că acumularea unor omisiuni din partea autorităților administrative cu privire la luarea tuturor măsurilor necesare pentru împiedicarea materializării riscului de explozie a metanului, deci și alunecările de teren care au rezultat din această cauză, este contrară exigenței unei protecții „concrete și efective a dreptului garantat de art. 1 al Protocolului nr. 1” (parag. 146 al hotărârii). Curtea recunoaște, deci, o obligație pozitivă în sarcina statului și față de cetățeni, de a proteja proprietățile lor împotriva riscurilor de catastrofe și împotriva atingerilor aduse mediului. În același timp, trei judecători din șapte au susținut o opinie contrară față de această problemă, criticând „importanța crucială” atribuită dreptului consacrat de art. 1 al Protocolului nr. 1 și estimând că majoritatea a hotărât „oarecum în grabă, că, în materie, statele-părți ar avea de îndeplinit anumite obligații pozitive”.

Curtea a recunoscut, așadar, în materia protecției mediului, o obligație în sarcina statului turc de a preveni o catastrofă, având în vedere emanațiile toxice și inevitabilitatea unei explozii care a cauzat o alunecare de teren. La cererea guvernului turc, hotărârea a fost supusă controlului Marii Camere, care a reluat analiza în ceea ce privește protecția dreptului la viață raportat la riscurile ambientale și, prin urmare, a confirmat în mare parte raționamentul Camerei în ceea ce privește protecția dreptului de proprietate și obligația pozitivă a statului: „agenții și autoritățile statului nu au făcut tot ce era în puterea lor pentru apărarea intereselor patrimoniale ale reclamantului” (parag. 135 al hotărârii)². Se cuvine remarcat că hotărârea constată că atingerea adusă bunului reclamantului care a rezultat din distrugerea casei sale „nu se analizează ca o «ingerință», ci ca o ignorare a unei obligații pozitive”, ceea ce reduce baza raționamentului dezvoltat de hotărârea din 2002. Dimpotrivă, Marea Cameră a recunoscut, prin 15 voturi contra 2, încălcarea art. 1 al Protocolului nr. 1, astfel încât concluzia majorității Camerei a fost confirmată.

¹ CEDO, 18 iunie 2002, cauza *Oneryildiz c. Turciei*.

² CEDO, Marea Cameră, 30 noiembrie 2004, cauza *Oneryildiz c. Turciei*. Într-o altă cauză, instanța de la Strasbourg a reamintit că o creanță nu poate să fie considerată ca o „valoare patrimonială decât atunci când are o bază suficientă în dreptul intern (...). Reclamantii nu se puteau sprijini pe o bază legală suficientă în dreptul intern pentru ca creanța lor să fie considerată, conform art. 1 al Protocolului nr. 1, drept «valoare patrimonială», în măsura în care, cum au subliniat jurisdicțiile naționale, dreptul intern aplicabil în materie dispune expres că terenurile relevante domeniului forestier nu pot să facă obiectul niciunei prescripții achizitive”. CEDO, hotărârea din 24 noiembrie 2009, cauza *Nane și alții c. Turciei*, C-41192/04.

În sfârșit, mai ales din perspectiva posibilelor evoluții viitoare, să menționăm că în jurisprudența CEDO s-a ajuns la concluzia că emiterea unui certificat de urbanism de către autoritățile naționale competente, pe baza căruia societățile comerciale reclamante au cumpărat un teren pe care vroiau să ridice anumite construcții, constituie o „speranță legitimă” de a realiza planul lor de amenajare a acelui teren, astfel că certificatul în cauza reprezintă, prin raportare la dispozițiile art. 1 din Protocolul nr. 1, „un element al dreptului de proprietate”¹. În aceeași logică a instanței de la Strasbourg, o asemenea calitate poate fi conferită, cu atât mai mult, având în vedere obiectul și regimul juridic specifice, unei autorizații de construire și, în anumite condiții, autorizațiilor și acordurilor de mediu.

5.1.2. Limitarea folosinței bunurilor prin exigențele protecției mediului

Potrivit art. 1 parag. 2 al Protocolului nr. 1, dreptul la respectarea bunurilor unei persoane, consacrat de primul paragraf al aceluiași text, nu interzice statelor să adopte reglementări privitoare la modul lor de folosință de către proprietar, în conformitate cu interesul general. Așa cum s-a remarcat în doctrină, dacă noțiunea de „folosință a bunului” poate pune mai puține probleme, mai ales prin posibilitatea raportării ei la sensul din dreptul civil, cea de „interes general” este cât se poate de imprecisă². În orice caz, de principiu, astfel de limitări ale dreptului de proprietate recunoscute de Convenție nu sunt de natură a conduce la privarea de însuși dreptul ce aparține titularului său; ca urmare a adoptării măsurilor permise de parag. 2 al art. 1 din Protocolul nr. 1, proprietarul își vede limitată numai exercitarea atributului folosinței asupra bunului care formează obiectul dreptului, deși, cel puțin uneori, distincția este mai puțin evidentă.

Raportarea cerințelor de protecție a mediului la exigențele dreptului de proprietate se înscrie în această largă perspectivă; este marcată de particularitățile domeniului și cunoaște o evoluție proprie. Astfel, pe lângă faptul că, inițial, Comisia a prevenit asupra faptului că aceste condiții ambientale limitative ar putea fi interpretate ca ingerințe asupra drepturilor și libertăților individuale garantate de Convenție și nu va ezita să admită cererile individuale care invocă degradări aduse mediului, a început să primească cereri individuale care reclamau restricții la drepturi recunoscute de convenție, restricții care, în virtutea art. 1 al Protocolului nr. 1, urmăresc un scop legitim, anume protecția unui mediu de calitate în numele interesului colectiv³.

Așa s-a cristalizat, la nivel european, o protecție indirectă, „prin rîcoșeu”, a dreptului la mediu. În acest mod, respectivul drept a început să fie protejat în temeiul Convenției, pe două baze: pe de o parte, prin protecția efectivă a drepturilor convenționale, care poate solicita conservarea unui mediu de calitate, iar pe de alta, prin exigențele interesului general, care într-o societate democratică poate uneori justifica restricțiile impuse drepturilor și libertăților definite în diverse articole ale documentului (art. 8, art. 9, art. 10 și art. 11 din Convenție, art. 1 din Protocolul nr. 1).

¹ CEDO, hotărârea din 29 noiembrie 1991, cauza *Pine Valley Developments Ltd. c. Irlandei*.

² C. Bîrsan, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii pe articole, Vol. 1. Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005, p. 1035.

³ De exemplu: cauzele *Hakansson și Sturesson c. Suedia*, cererea nr. 11855/85, decizia de admisibilitate din 15 iulie 1987; *Fredin c. Suedia*, cererea nr. 12033/86, decizia de admisibilitate din 14 decembrie 1987; *Pine Valley Development Ltd. și alții c. Irlanda*, cererea nr. 12742/87, decizia de admisibilitate din 3 mai 1989; *Allan Jacobsson c. Suedia*, cererea nr. 16970/90, decizia de admisibilitate din 15 octombrie 1995.

Printre exemplele reprezentative din această ultimă categorie, statuate în jurisprudența CEDO, se numără interdicția de a utiliza ca reședință (de vară) o construcție ce aparține unei persoane și care se regăsește într-o zonă protejată¹, fie obligația impusă unor proprietari forestieri de a planta anumite esențe de copaci care să favorizeze această protecție și producția de lemn, sau clasarea unui teren agricol ca sit natural protejat în mod permanent și exploatarea lui numai sub condiția obținerii unei autorizații², ceea ce reprezintă reglementări ale utilizării bunurilor respective conform interesului general³.

Totodată, Curtea a considerat a fi interes general organizarea activității de vânătoare în Franța, în așa fel încât să se evite anumite practici anarhice și să fie favorizată gestiunea rațională a patrimoniului cinegetic⁴.

Măsurile adoptate de state în vederea protecției mediului nu trebuie să constituie o expropriere formală sau de fapt, să afecteze însăși „substanța” dreptului de proprietate. În acest sens, în cauza *Matos e Silva Lda. și alții c. Portugaliei*, Curtea constatat că, printre altele, actul prin care s-a decis crearea unei rezervații naturale care nu a mai fost realizată a contribuit la crearea unei stări de incertitudine cu privire la soarta juridică a bunurilor reclamanților. Totodată, chiar dacă le-au lăsat acestora neatins dreptul de a dispune de bunurile respective, el devenise iluzoriu și, drept consecință, actele în discuție au fost considerate de natură „să aducă atingeri însăși substanței dreptului de proprietate”⁵.

Orice ingerință în dreptul de a se bucura în liniște de bunurile sale trebuie să asigure un „just echilibru” între imperativele de interes general ale comunității, precum cele de protejare a mediului și cele ale salvagărdării dreptului de proprietate. În special, se impune respectarea unei relații rezonabile de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul oricărei măsuri care privează o persoană de posesiune bunurilor sale. Acest echilibru este rupt atunci când persoana vizată a suferit „o sarcină specială și exorbitantă”.

Așa, de exemplu, în cauza *Chassagnon și alții c. Franței* (1999), reclamanții proprietari de terenuri au denunțat faptul că sunt obligați ca, în baza unei legi aplicabile în materie de vânătoare, să considere că terenurile lor sunt cuprinse obligatoriu în domenii de vânătoare, la dispoziția membrilor unei asociații de vânători și, astfel, să permită vânătoarea pe terenurile ce le aparțin, chiar dacă ei nu o practică, ceea ce considerau că reprezintă o atingere a dreptului lor de proprietate. Instanța a apreciat că este vorba despre o problemă ce ține de folosința bunurilor și, astfel, că măsura denunțată constituie o ingerință a acestui drept, dar că scopul ei corespunde unui interes general, organizarea activității de vânătoare, domeniu în care autorităților naționale li se recunoaște o largă marjă de apreciere. Analizând apoi proporționalitatea acestei ingerințe, respectiv raportul existent între scopul urmărit și mijloacele folosite pentru realizarea lui, Curtea a concluzionat că, dincolo de scopurile legitime ale legii în discuție, sistemul de aport forțat al terenurilor la constituirea fondurilor de vânătoare, prevăzut de acest act normativ, este de natură să plaseze pe reclamanți într-o situație ce rupe justul echilibru care trebuie să existe între dreptul de proprietate al acestora și exigențele interesului general: a obliga pe micii proprietari de terenuri să permită unor terțe persoane să-și exercite dreptul de a practica vânătoarea pe domeniile proprietatea lor, chiar împotriva convingerilor

¹ Comisia, EDO, 18 iulie 1986, nr. 11185/1984, cauza *M. Herrick c. Marii Britanii*, DR. nr. 42, p. 275.

² Comisia EDO, 10 iulie 1989, *Oerlemans c. Olanda*, DR nr. 62, p. 200 și urm.

³ Comisia EDO, 18 ianuarie 1989, nr. 12570/1986, *Demev c. Suedia*, DR. nr. 59, p. 127.

⁴ CEDO, 29 aprilie 1999, *Chassagnon și alții c. Franței*, parag. 79.

⁵ CEDO, 16 septembrie 1996, parag. 79.

lor, pentru că ei sunt împotriva acestei practici, motiv pentru care au refuzat înscrierea în asociațiile specializate, apare ca o sarcină disproporționată, în contradicție cu prevederile art. 1 din Convenție¹.

Dimpotrivă, în cauza *Posti și Rahko c. Finlandei* (hotărârea din 24 septembrie 2002), CEDO a constatat proporționalitatea dintre interesul general de protejare a resurselor naturale și ingerința statului în atribuțiile dreptului de proprietate al reclamanților. În fapt, reclamanții erau pescari care își exercitau activitatea în regiunea de coastă a golfului Botnie, conform unei concesiuni acordate de stat, în condițiile în care, în baza legii din 1982 privind pescuitul, Ministerul agriculturii și pădurii putea să limiteze pescuitul, în special dacă aprecia că o atare măsură era necesară pentru păstrarea rezervelor halieutice. Prin decrete succesive din 1994, 1996 și 1998, autoritățile au interzis pescuitul somonului cu anumite materiale, pentru anumite perioade ale anului, în bazinul principal al Mării Baltice, în Golful Botnie și pe râul Simojoki. Reclamanții s-au plâns de faptul că restricțiile la pescuit impuse de stat ar fi violat dreptul lor la respectarea bunurilor, care ar cuprinde, potrivit acestora, dreptul de a pescui în anumite zone ale mării. Ei au susținut, de asemenea, printre altele, că au făcut obiectul unei discriminări în raport cu pescarii care activau în zonele halieutice ale golfului. S-a invocat art. 1 al Protocolului nr. 1. Curtea a acceptat motivele invocate de către guvern și mediator și a considerat că această ingerință în drepturile de proprietate ale reclamanților a fost justificată, întrucât era legală și proporțională scopului legitim de interes general vizat, respectiv protecția rezervelor de pește. În consecință, nu a existat nicio aparență de violare a art. 1 al Protocolului nr. 1 luat izolat. Tot așa, în cauza *Pindstrup Mosebrug A/S c. Danemarcei*, Curtea a considerat rezonabil refuzul autorizării exploatării unei părți dintr-o turbărie, protejată din punct de vedere ecologic, întrucât „era unică în plan geografic și biologic (...) avea o foarte mare valoare în termenii prezervării mediului”, iar prin aceasta, reclamanta „nu a fost lezată într-un mod deosebit de grav”, existând „un echilibru just între drepturile de proprietate și interesele generale ale comunității”².

Atunci când evaluează restricțiile aduse unor drepturi convenționale, precum în cazul art. 1 al Protocolului nr. 1, vizând prezervarea interesului general, instanța de la Strasbourg pare să respingă punctul de vedere comun și să scoată în evidență existența unui drept implicit la mediu, în Convenție. Pertinența naturii dreptului și importanța sa pentru individ par, astfel, să devină mai puțin importante în opinia Curții, în cadrul evaluării modului în care autoritățile naționale respectă justul echilibru între variile interese din cauză.

În fine, prin hotărârea pronunțată în cauza *Hamer c. Belgiei* din 27 noiembrie 2007, privind demolarea forțată a unei case ridicată fără permis într-o zonă forestieră neconstruibilă, CEDO a declarat, pentru prima dată, că „mediul constituie o valoare” și că „imperative economice și chiar unele drepturi fundamentale, precum dreptul de proprietate, nu trebuie să beneficieze de prioritate față de considerațiile legate de protecția mediului, în special atunci când statul a legiferat în materie”. Luând în calcul diferite elemente concrete, și după ce a relevat că dosarul privea reguli aplicabile într-o materie în care statele se bucură de o mare marjă de apreciere, instanța de la Strasbourg a conchis că avantajul amenajării corespunzătoare a teritoriului și protecția zonei forestiere, unde era situată construcția reclamantului, erau proporționale în raport cu inconvenientul cauzat acestuia.

Se deschide, astfel, o nouă etapă în jurisprudența CEDO de evaluare și rezolvare a raportului dintre atribuțiile dreptului de proprietate și exigențele dreptului la un mediu protejat.

¹ CEDO, 29 aprilie 1999, precit., parag. 85.

² Cauza nr. 34943/06, decizia de inadmisibilitate din 3 iunie 2008, ca „în mod vădit nefondată”.

5.2. Dreptul de proprietate și protecția mediului în jurisprudența Curții Constituționale a României

Pe lângă recunoașterea dreptului oricărei persoane la un mediu sănătos și echilibrat ecologic (art. 35 din Constituția României din 1991, revizuită în 2003) consacră și o veritabilă funcție environmentală a proprietății, prevăzând că „dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care potrivit legii sau obiceiului revin proprietarului” [art. 44 alin. (7) din Constituție]. Cu titlul de principiu, în jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat că „sub imperativul protejării mediului și al asigurării acestui drept fundamental, persoanele fizice și juridice au anumite obligații stabilite prin lege...”, iar acestea „nu pot fi privite ca încălcări ale unor drepturi fundamentale... (precum) dreptul de proprietate”¹.

În privința sarcinilor proprietății impuse de asigurarea bunei vecinătăți, se acceptă, în general, ideea că ele nu sunt altceva decât așa-numitele servituți naturale și legale prevăzute de Codul civil: de scurgere a apelor naturale, a izvoarelor, dreptul de grănițuire, dreptul de a-ți îngriji proprietatea, zidul și șanțul comun, distanța plantațiilor, distanța și lucrările intermediare pentru anumite construcții, vederea în proprietatea vecinului, picătura streșinii, dreptul de trecere. „Celelalte sarcini” stabilite prin lege sau obicei cuprind, fără îndoială, și servituțile de urbanism.

Curtea Constituțională a României a constatat în jurisprudența sa conformitatea unora dintre aceste texte legale cu prevederile art. 44 din legea fundamentală privind dreptul de proprietate privată, cu motivarea că „legiuitorul ordinar este competent să stabilească cadrul juridic pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate, în accepțiunea principală conferită de Constituție, în așa fel încât să nu vină în coliziune cu interesele generale sau cu interese particulare legitime ale altor subiecte de drept, instituind astfel niște limitări rezonabile în valorificarea acestuia, ca drept subiectiv”².

Pentru problematica raportului dintre dreptul de proprietate și servituțile ambientale, un rol important revine Deciziei nr. 824 din 7 iulie 2008³ referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului. Pretextul juridico-procedural l-a constituit o excepție de neconstituționalitate ridicată într-un caz de speță, vizând textul art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005 (potrivit căruia „Schimbarea destinației terenurilor amenajate ca spații verzi și/sau prevăzute ca atare în documentațiile de urbanism, reducerea suprafețelor acestora ori strămutarea lor este interzisă, indiferent de regimul juridic al acestora...”), considerat a contraveni, în special, dispozițiilor art. 44 alin. (1) din Constituția României („Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite prin lege”). Consultați, conform procedurii, atât Guvernul, cât și Avocatul poporului au apreciat că excepția este întemeiată, pe esențialul argument că restricția ar reprezenta mai mult decât o restrângere a exercitării dreptului de proprietate, fiind de natură a goli dreptul de conținutul său, respectiv că ar aduce atingere unui atribut esențial al dreptului de proprietate, acela de a dispune liber de terenul care face

¹ DCC nr. 1623/2009 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 96 alin. (3) pct. 1 raportat la art. 94 alin. (1) lit. b) din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului (M.Of. nr. 42 din 19 ianuarie 2010).

² DCC nr. 121/2004 (M.Of. nr. 324 din 15 aprilie 2004), nr. 166/2007 (M.Of. nr. 203 din 26 martie 2007), nr. 536/2007 (M.Of. nr. 554 din 14 august 2007), nr. 616/2007 (M.Of. nr. 582 din 24 august 2007) și nr. 860/2007 (M.Of. nr. 756 din 7 noiembrie 2007), nr. 826/2008 (M.Of. nr. 580 din 1 august 2008).

³ M.Of. nr. 587 din 5 august 2008.

obiectul acestuia, constituind astfel, dacă nu o priveră de proprietate, atingeri ale substanței acestui drept fundamental.

Într-o interpretare sistematică și teleologică a textelor constituționale și de lege în discuție, și cu aprecieri și argumente care creează jurisprudență, Curtea Constituțională a respins excepția, cu importante concluzii de ordin juridic.

Spre a decide în acest sens, instanța constituțională a relevat că ocrotirea și garantarea dreptului la un mediu sănătos, prevăzute de art. 35 din Constituție, reprezintă scopul reglementării contestatului art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005 și a reținut, cu titlu general, că dreptul de proprietate nu este un drept absolut, conținutul și limitele sale fiind stabilite prin lege, ceea ce permite legiuitorului ca, în considerarea unor aspecte specifice, să instituie reguli care să armonizeze incidența și a altor drepturi fundamentale ale cetățenilor decât cel de proprietate, astfel încât ele să nu fie suprimate prin modul de reglementare a dreptului de proprietate.

De asemenea, așa cum s-a statuat în jurisprudența Curții, legiuitorul ordinar este competent să stabilească inclusiv cadrul juridic pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate, în așa fel încât să nu vină în coliziune cu interesele generale sau interesele particulare legitime, instituind astfel limitări rezonabile în valorificarea acestuia, ca drept subiectiv garantat.

Trecând la argumentele specifice temei, Curtea Constituțională a invocat, pentru început, chiar prevederile art. 44 alin. (7) din Constituția României, potrivit cărora: „Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți (...)”.

Ca argument de legislație internă comparată, s-a arătat că soluții similare sunt cuprinse, de exemplu, în Legea nr. 46/2008 – Codul silvic.

În plus, limitarea exercițiului dreptului de proprietate impusă de art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005 ar avea și o justificare socială și morală, având în vedere că respectarea riguroasă a acestor norme reprezintă un obiectiv public major, protecția mediului, deci și a spațiului verde existent, având o legătură directă cu nivelul de sănătate publică, ceea ce constituie o valoare de interes național.

Așadar, s-a concluzionat că măsura dispusă de textul de lege în discuție nu atinge dreptul de proprietate în însăși substanța sa, ci instituie doar o limitare obiectivă și rezonabilă, în acord cu principiile fundamentale și, drept urmare, în acord cu principiile fundamentale și, drept urmare, e constituțională.

Deși argumentele instanței constituționale au un caracter eclectic, fără a reuși să ofere o viziune articulată, prin elementele enunțate și concluziile afirmate contribuie totuși la afirmarea unei noi perspective asupra raportului dintre semnificațiile dreptului de proprietate și cele ale dreptului la mediu sănătos, în favoarea celor ale acestuia din urmă.

Prin aceeași decizie, deși legislația în vigoare nu cuprinde prevederi exprese privind indemnizația efectelor servituților environmental-urbanistice s-a prevăzut că „(...) pentru lipsa de folosință a terenurilor proprietate privată amenajate ca spații verzi și/sau prevăzute ca atare în documentațiile de urbanism, proprietarii terenurilor sunt îndreptățiți să beneficieze de despăgubiri.

Astfel, nimic nu împiedică persoana care a suferit un prejudiciu cauzat de interdicția instituită prin lege să solicite autorităților administrației publice locale repararea pagubelor produse, potrivit dreptului comun”¹.

¹ Poziție confirmată și prin DCC nr. 987/2009 (M.Of. nr. 540 din 4 august 2009).

Capitolul VII

Cadrul instituțional. Instituțiile mediului

Apariția și dezvoltarea problemelor protecției mediului și în special multiplicarea preocupărilor în această privință, care au culminat în 1972 cu organizarea primei Conferințe a ONU privind mediul (Stockholm, iunie 1972) au determinat și o vastă mișcare de adaptare și instituționalizare a politicilor ecologice, atât în plan național, cât și în plan internațional.

Dacă, de exemplu, în 1972 numai zece state posedau administrații însărcinate cu atribuții în domeniu, astăzi în peste 150 de țări funcționează asemenea instituții, dintre care peste 100 sunt state în curs de dezvoltare. Elaborarea și implementarea unor politici ale mediului s-au reflectat major și asupra existenței structurilor sociopolitice și juridice ale societății. Mai întâi, politica ecologică s-a impus ca un factor de reînnoire și de diversificare a instituțiilor politice, presupunând apărarea unor interese generale comune tuturor indivizilor, ceea ce a reclamat o dinamică și dezvoltări specifice ale elementelor democrației reprezentative, care favorizează mai ales interesele colective și de grup, și a contribuit la reînnoirea procedurilor democrației directe. Politica mediului a determinat totodată dezvoltarea rolului societății civile; amplificarea fenomenului asociativ și recunoașterea sa, sub diferite forme, de către puterea publică constituie semnul cel mai evident al acestei evoluții.

Consecințele politicii ecologice s-au manifestat însă cel mai viguros, sub diferite forme, asupra administrației publice.

Inițial, adoptarea unor legi în materie, în special vizând prevenirea sau combaterea poluării unor factori de mediu, precum aerul, apele etc., a făcut ca aplicarea lor să fie încredințată unor ministere și administrații ale căror competențe se exercitau în principal în alte domenii decât cel al mediului.

Dar agravarea crizei ecologice a determinat ca toate guvernele să resimtă necesitatea unei acțiuni instituționale mai sistematice și mai coerente în materie. La începutul anilor 1970, marea majoritate a țărilor industrializate erau dotate, la nivel național, cu asemenea instituții care permiteau guvernelor să regroupeze ansamblul acțiunilor lor și programele privitoare la mediu în cadrul acțiunii unei structuri unice. Aceste noi instituții și date provenind din surse variate asigură totodată grupurilor de interese pertinente un acces direct la procesul de elaborare a politicii în materie de mediu.

Acestea puteau, de asemenea, să valorifice mai bine și să țină seama de considerentele de ordin ecologic în definirea obiectivelor și priorităților acțiunii guvernamentale și să optimizeze în acest fel raporturile acestora cu structurile locale.

Consecințele politicilor mediului asupra administrației publice s-au manifestat în special prin:

- instituirea de organisme autonome în domeniul mediului;
- stabilirea unui minister al mediului într-un număr tot mai mare de țări;
- crearea unei instanțe de coordonare și de colaborare interministerială;
- evoluții ale rolului autorităților locale.

Înainte de a releva aceste dezvoltări specifice este necesar să subliniem impactul general al instituționalizării politicilor mediului asupra administrației publice.

Secțiunea 1. Impactul instituționalizării politicilor mediului asupra structurilor administrative

Formularea și aplicarea unei politici în domeniul mediului și instituționalizarea acesteia influențează major structurile administrative. Într-adevăr, prin noutatea sa, politica ecologică comportă unele dificultăți în implementarea sa și prezintă o serie de aspecte specifice în raport cu acțiunile administrative tradiționale. Acțiunea pentru mediu este o acțiune transversală și, ca atare, face tot mai dificilă organizarea acțiunii publice. Politica mediului a provocat înmulțirea principiilor și tehnicilor administrative originale.

Astfel, în acest context, în Franța s-a formulat principiul coresponsabilității statului și colectivităților locale; tot în acest domeniu s-a observat dezvoltarea de politici comune între stat și colectivitățile locale, care au dus la depășirea problemei partajării competențelor între acestea. Tot politica mediului a determinat o inserție, frecvent originală, în organizarea ministerială a serviciilor generale ale mediului.

Totodată, stabilirea unor instituții specifice mediului a dus la dezvoltarea și afirmarea unor aspecte noi ale structurilor administrative. Este cazul, de exemplu, al agențiilor bazinelor hidrografice din Franța, oficiilor hidrografice, stabilimentelor publice instalate în circumscripții de acțiune ecologică ș.a.

Crearea noilor structuri administrative cu competențe în domeniul mediului a întâmpinat o serie de greutăți, de rezistențe, reieșite mai ales din inerția și conservatorismul ce caracterizează în general administrațiile publice.

În primul rând, noile instituții au atribuții și puteri care nu sunt definite complet și precis; mai mult decât atât, autoritatea de care dispun pentru atingerea obiectivelor nu este proporțională cu amplexarea sarcinilor încredințate.

Apoi, aceste organisme manifestă frecvent dificultăți de integrare în sistemele administrative existente. Rivalitatea și conflictul pe care li le opun – mai ales pe terenul finanțării – organismele mai vechi și mai bine implantate le reduc eficacitatea acțiunii.

În sfârșit, acestea suportă permanent consecințele priorităților acordate problemelor economice în raport cu cele sociale, ecologice.

Rolul și atribuțiile administrației în domeniu sunt strâns legate de modul de abordare a problematicii protecției mediului. Astfel, când pentru atingerea acestui obiectiv se recurge la mijloace clasice, pur reglementative, rolul predominant a venit administrației de poliție, care se limita la a asigura respectarea interdicțiilor legale stabilite. A urmat apoi o abordare „colectivistă”, care a presupus acordarea din partea statului a unui sprijin inclusiv financiar, prin subvenții, al activității de protecție a mediului, văzută mai ales ca o responsabilitate publică. În sfârșit, ajungându-se la concluzia că nu este suficient a adopta reglementări și a le executa și că subvenționarea din partea statului nu asigură resursele necesare, s-a trecut la un nou tip de administrație a mediului, administrația de gestiune. În baza sa, politica publică trebuie să planifice, să coordoneze și să evalueze problemele ecologice pe calea unor instrumente specifice: autorizația și acordul de mediu, studiul de impact sau pârgھیile economico-fiscale.

Ca o concluzie, din punct de vedere organic, administrația mediului poate fi definită ca fiind ansamblul constituit din persoane fizice (funcționari, agenți contractuali) și structuri administrative ale statului, precum și colectivitățile teritoriale, care îndeplinesc, cu titlu principal, funcții administrative în materie de mediu.

§1. Organismele autonome

În mod tradițional, pe lângă gestiunea serviciilor publice în cadrul ministerial, serviciile publice naționale pot fi gerate de către organisme autonome, dotate cu personalitate juridică, cu ajutorul mijloacelor și resurselor afectate special în acest sens.

Franța, de exemplu, a cunoscut o dezvoltare importantă a stabilimentelor publice naționale. Cel mai frecvent este vorba despre organisme plasate sub tutela strictă a unui minister. Această formă de gestiune s-a dezvoltat mai ales pentru a administra politicile noi.

Formula organismului autonom comportă un risc de „dezmembrare” a puterii publice, datorită textelor care prevăd o tutelă strânsă; ea comportă totodată costuri mai importante decât cele pe care le implică serviciile tutelate direct de către ministere.

Dezvoltarea acțiunii administrative în domeniul mediului este însoțită de crearea de asemenea organisme, care sunt denumite frecvent agenții ori oficii. Formula comportă, pentru gestiunea problemelor mediului, numeroase avantaje.

De menționat, dintre acestea: o mai bună vizualizare și cunoaștere a acțiunii publice, permiterea unei mobilizări într-o manieră mai netă a energiilor, posibilitatea de a servi la coordonarea și colaborarea mai multor instanțe, ministere, a statului și colectivităților locale etc., ansamblul acestor parteneri fiind reprezentat în consiliul de administrație al organismului autonom.

Totodată, formula stabilimentului public permite investiții publice, frecvent finanțate prin ajutorul public internațional, resursele locale nefiind suficiente pentru a finanța serviciile care necesită importante investiții.

Formula este suficientă mai ales pentru: gestiunea serviciilor de cercetare științifică interesând mediul, gestiunea marilor servicii publice privind asanarea, producerea și distribuirea apei potabile, valorificarea terenurilor agricole (Oficiul Național Tunisian de Asanare creat în 1974; Oficiul Național al Apei Potabile din Maroc, înființat în 1972, oficiile de valorificare agricolă din Maroc și Tunisia), administrarea misiunilor mai lejere de ajutorare publice (Agenția Națională pentru Recuperarea și Eliminarea Deșeurilor, Agenția pentru Calitatea Aerului, Agenția Financiară a Bazinului din Franța) și de politică funciară (Conservatorul Spațiului Litoral și Spațiilor Lacustre), gestiunea parcurilor naționale (șase stabilimente publice administrative de gestionare a parcurilor naționale din Franța).

Dintre state, se pare că Franța¹ este țara care a recurs cel mai frecvent la organisme autonome în domeniul mediului, urmată de Grecia (organisme din Atena și Salonic) și Maroc (Agenția Urbană din Casablanca ori Centrul de Reabilitare a Patrimoniului Arhitectural).

§2. Crearea unui minister al mediului

Structurile ministeriale specializate care s-au constituit de-a lungul secolelor XIX și XX răspundeau necesităților evidente de eficacitate în condițiile creșterii continue a intervenției statului în viața economico-socială. Conștientizarea și înscrierea exigențelor ecologice între preocupările și atribuțiile diferitelor departamente s-au realizat treptat, dar, în absența unui responsabil oficial în materie de mediu, exista riscul unor decizii contradictorii și inadapitate.

¹ Franța și Spania sunt singurele țări din arealul mediteranean care greează parcurile lor naționale prin organisme autonome. În Italia, numai două parcuri din zece sunt gerate prin organe independente.

În majoritatea statelor, coordonarea sistemului administrativ revine primului-ministru și, ca atare, era normal ca primele experiențe administrative din domeniul mediului să se nască în legătură cu acesta (cazul Franței).

Ministerul mediului reprezintă una dintre formele organizatorice cele mai uzitate pentru aplicarea politicilor ecologice.

Dacă politica ecologică urmărește să facă astfel încât să prevaleze preocupările vizând protecția mediului în raport cu alte interese generale mai parțiale, atunci încredințează apărarea naturii unui minister a cărui preocupare fundamentală să o constituie promovarea problemelor de prevenire, conservare și dezvoltare a calității naturale a factorilor de mediu.

Această soluție nu poate fi, în același timp, decât un aspect al procesului de instituționalizare a politicii mediului. Competențele Ministerului mediului nu pot fi decât limitate, iar rolul său va fi mai ales unul de coordonare și impulsioneare. Dificultățile de inserție a Ministerului mediului în cadrul administrației fac ca această formulă să cunoască o foarte mare instabilitate în organizarea guvernamentală.

Atribuțiile încredințate ministerului mediului nu sunt decât o parte, este adevărat cea mai importantă, a competențelor administrativ-instituționale care se manifestă în privința mediului. Există o multitudine de atribuții dispersate, în materie, între ministere și, în cadrul ministerelor, între diverse servicii.

Competențele Ministerului mediului sunt limitate, întrucât numărul atribuțiilor privind mediul relevă politici vaste, precum amenajarea teritoriului, echipamentului, urbanismul, transporturile, agricultura, sănătatea, care nu ar putea fi încredințate acestui departament fără ca el să absoarbă, pe această cale, majoritatea competențelor guvernamentale. Acțiunea în domeniul mediului este frecvent o acțiune transversală. Ideea unui domeniu al mediului asupra căruia să exercite o competență exclusivă un singur organ al statului nu poate fi admisă; nu există o domenalitate a puterii și nu se pot utiliza tehnici de organizare administrativă clasică, trebuind a fi adoptate sau realizate altele noi.

Legătura dintre mediu și alte sectoare de activitate apropiate de acesta se realizează prin diverse ipostaze.

În alte state, liantul și colaborarea instituțională în materie se asigură fie prin crearea unui minister complex, care să înglobeze competențe ecologice cât mai largi (ca de exemplu Ministerul Mediului, Amenajării Teritoriului și Lucrărilor Publice din Grecia, creat prin Legea nr. 1558/1985), fie printr-un minister delegat, însărcinat cu mediul, pe lângă Ministerul Echipamentului, Clădirilor, Amenajării Teritoriului și Transporturilor (ca de pildă în Franța, înființat prin Decretul din 9 aprilie 1986). În acest ultim caz, însărcinatul cu mediul primește delegația ministrului pe lângă care funcționează, pentru a semna, în numele său, toate deciziile administrative, interesând problemele respective.

În alte state (în cazul României, Italiei), Ministerul mediului este autonom. Dar legea prevede că el intervine în numeroase domenii în acord cu alte ministere: Ministerul sănătății (pentru a lupta împotriva poluării atmosferice ori acustice), Ministerul lucrărilor publice (pentru a promova o politică a amenajării teritoriului) etc.

Se pare că, dacă avem în vedere experiența statelor dezvoltate, formula cea mai performantă este aceea a afilierii, indiferent sub ce formă, a Ministerului mediului la cel al echipamentului și amenajării teritoriului. Dar au fost experimentate și alte formule. Astfel, Franța a cunoscut numeroase formule după crearea, în 1971, a Ministerului Mediului. Locul acestui departament în organizarea guvernamentală a suferit multiple modificări, care au afectat

sensul misiunii sale: minister atașat inițial primului-ministru în 1973, minister autonom, Ministerul Afacerilor Culturale, al Mediului și Cadrului Vieții (care îngloba și echipamentul și locuințele), în 1978, apoi separat de echipament, în 1981, secretariat de stat pe lângă primul-ministru în 1983, pentru a deveni în 1986 minister delegat pe lângă Ministerul Echipamentului, Locuințelor, Amenajării Teritoriului și Transporturilor etc. și Ministerul Amenajării Teritoriului și Mediului (2000).

În alte state nu există un minister al mediului, ci un serviciu ministerial al mediului, care este plasat pe lângă un minister tradițional, precum Ministerul de interne, în Maroc sau Israel, ori Ministerul Lucrărilor Publice și Urbanismului, în Spania.

Administrația mediului, indiferent că este plasată în cadrul unui minister component al guvernului ori este atașată unui minister tradițional, este frecvent formată din instanțe cu rol de coordonare, impuls și studiu. De pildă, în Franța, în sânul administrației mediului (cuprinzând delegația la calitatea vieții, direcția apelor și prevenirii poluărilor și riscurilor, direcția protecției naturii, serviciul de cercetare, studii și tratamentul informației asupra mediului, misiunea mediu-dezvoltare), una dintre direcțiile respective, de exemplu direcția apelor și prevenirii poluărilor avea ca misiune (stabilită prin Decretul din 26 iunie 1987) să cunoască și să urmărească nivelul poluării, să propună și să aplice măsuri pentru a preveni riscurile. În domeniul apei, ea exercită în principal o misiune generală de gestiune a resurselor. Cu acest titlu, exercită coordonarea interministerială a politicilor în domeniul apelor, de prevenire a poluării aerului, solului, eliminării și recuperării deșeurilor, prepară programarea intervențiilor statului în aceste domenii, asigură secretariatele misiunii interministeriale a apelor și comitetului național pentru ocuparea și eliminarea deșeurilor și comisiei interministeriale de coordonare în domeniul eliminării deșeurilor, comisiei de evaluare a ecotoxicității substanțelor chimice.

În Spania, direcția generală a mediului din cadrul Ministerului Lucrărilor Publice era însărcinată să facă propuneri în vederea elaborării politicilor în materie de mediu și a aplicării acestora. Ea joacă de asemenea un rol de coordonare cu alte ministere (existând o subdirecție generală pentru coordonarea în materie de mediu).

§3. Organismele interministeriale din sectorul mediului

Nicio țară nu dispune de un organism central care să aibă o competență exclusivă pentru definirea și executarea în totalitate a programelor naționale de protecție a mediului, chiar cele în care există un minister al mediului. De obicei, competențele privind mediul sunt dispersate între mai multe ministere: Ministerul sănătății, de interne, al muncii și ocrotirilor sociale, agriculturii, industriei, urbanismului și amenajării teritoriului etc.

Dispersarea competențelor dobândește un caracter deosebit, în condițiile în care poartă asupra executării unei politici într-un sector îngust. Așa de exemplu, în Algeria, în domeniul deșeurilor industriale, acțiunea este împărțită între patru ministere: Ministerul de Interne (pentru industria mică urbană), Ministerul Industriei Ușoare, Ministerul Industriei Grele și Ministerul Energiei și Industriilor Petrochimice. În Spania, cinci ministere intervin în materie de poluare a aerului (Ministerul Muncii și Sănătății Publice este însărcinat cu supravegherea și măsurarea poluării aerului, precum și cu coordonarea acțiunii consiliilor municipale care dispun de propria lor stație de supraveghere a poluării atmosferice. Ministerul Industriei și Energiei este competent în privința poluării aerului de către vehiculele cu motor, precum și în a fixa pentru fiecare activitate industrială normele maxime de emisii poluante în aer. Ministerul

Agriculturii asigură responsabilitatea pentru industriile agroalimentare și activitățile agricole. În sfârșit, Ministerul Lucrărilor Publice și Urbanismului are competență pentru poluarea atmosferică rezultată din lucrările publice, iar Ministerul de Interne definește metodele de analiză a poluanților aerului).

Dispersarea competențelor se manifestă viguros în sectorul politicii apelor. Aceasta se explică nu numai prin rezistența obișnuită a administrațiilor cu sarcini într-un domeniu precis, care nu acceptă să-și vadă diminuate prerogativele, ci și printr-o voință deliberată a puterii publice de a menține o diviziune a atribuțiilor și sarcinilor. În statele în care resursele de apă sunt rare, politica în domeniu condiționează în parte dezvoltarea economică; o concentrare a competențelor în acest domeniu poate să riște, ca atare, să confere organului care beneficiază de aceasta o greutate considerabilă, ceea ce autoritățile caută să evite.

În consecință, politica mediului presupune coordonarea; din acest punct de vedere se distinge coordonarea sectorială și coordonarea generală. Pentru aceasta, sunt implementate comisii ori comitete interministeriale ale mediului, frecvent plasate sub președinția ori autoritatea primului-ministru.

În Grecia, de exemplu, Consiliul Național al Urbanismului, Amenajării Teritoriului și Mediului (CNUATE) a fost creat printr-o Lege din 1976 și este prezidat de primul-ministru; în Spania, Comisia Interministerială a Mediului (CIMA) a fost organizată printr-un decret regal din 23 aprilie 1977, iar în Iugoslavia o comisie pentru protecția și ameliorarea mediului a fost creată printr-o decizie a Consiliului Executiv Federal din 2 august 1986.

Practica arată însă că numeroasele rezistențe ale mediilor administrative provoacă o relativă ineficacitate a acestor instanțe de coordonare, și comitetele însărcinate cu coordonarea acțiunii ministeriale și cu impulsivitatea politicii mediului sunt structuri slabe. Ele sunt în plus locul confruntării intereselor reprezentate de diferite ministere ori parteneri, și mai puțin mijloace de a face să prevaleze o politică coerentă.

§4. Rolul autorităților locale în înfăptuirea politicii ecologice

În privința rolului și competențelor autorităților locale în implementarea politicilor mediului, tendințele ce se înregistrează sunt diferite. Astfel, în țările în curs de dezvoltare se manifestă tendința, mai mult sau mai puțin accentuată, de diminuare a competențelor autorităților locale; așa de exemplu, autoritățile comunale au pierdut controlul asupra politicilor de epurare în Tunisia, realizarea și exploatarea infrastructurilor publice de epurare a apelor uzate fiind conferite, după 1974, unei structuri centrale, respectiv Oficiului Național al Epurării Apei. În Algeria, societățile regionale cu capital de stat, societățile nou create de producție a apelor sunt de asemenea însărcinate cu epurarea. În Grecia sunt două societăți cu capital de stat care administrează, sub tutela statului, asanarea orașelor Atena și Salonic.

Dimpotrivă, în statele dezvoltate (ca de pildă Franța sau Italia), autoritățile locale și-au conservat competențele pentru a dirija acest tip de serviciu public; se manifestă chiar tendința ca aceste componente să se amplifice cu ocazia aplicării politicii de descentralizare. Dar, cel mai frecvent, ele nu-și pot exercita competențele decât asociindu-se în syndicate intercomunale supuse adesea influențelor statului.

Secțiunea a 2-a. Instituțiile mediului din România

§1. Scurt istoric

Apariția și dezvoltarea instituțiilor având obiective și atribuții în materia protecției mediului sunt strâns legate de evoluția concepțiilor și preocupărilor privind ocrotirea și conservarea naturii. Desigur, apariția primelor structuri administrative privind unele elemente naturale de mediu (pădurile, apele, solul ori subsolul etc.) sau de supraveghere a anumitor activități, precum vânătoarea, pescuitul ș.a., au inclus și aspecte referitoare la gospodărirea și ocrotirea naturii. Într-adevăr, încă din a doua jumătate a secolului XIX, în cadrul ministerelor apar o serie de servicii, consilii etc. specializate în gestionarea anumitor factori de mediu, care, chiar dacă nu vizau direct și protecția și conservarea acestora, contribuiau, cel puțin indirect, la realizarea unor asemenea obiective. Astfel, prin *Legea pentru înființarea Ministerului Agriculturii, Industriei, Comerțului și Domeniilor* din 30 martie 1883, s-a creat serviciul exterior al pădurilor, însărcinat cu lucrările privitoare la exploatarea, păstrarea și înmulțirea pădurilor statului. Tot așa, la 10 noiembrie 1895 a fost adoptat *Regulamentul serviciului silvic al armatei*, însărcinat cu executarea și întreținerea plantațiilor și pepinierelor din unitățile militare, precum și cu exercitarea poliției, conform Codului silvic.

În domeniul apelor, *Legea regimului apelor* din 1924 a creat, pe lângă o direcție generală de specialitate în cadrul Ministerului Lucrărilor Publice, și Consiliul Superior al Apelor. Consiliul se compunea din 20 de membri numiți pe trei ani prin decret regal și avea ca atribuții: a) să întocmească regulamentul de aplicare a legii; b) să avizeze asupra tuturor problemelor trimise de către Ministerul Lucrărilor Publice.

Consiliul putea alege din sânul său o delegație, cu atribuții determinate de acesta, în scopul rezolvării urgente a chestiunilor. Și în domeniul energiei, în condițiile Legii energiei din 4 iulie 1924, a funcționat un serviciu al energiei și un Consiliu Superior al Energiei. Mai mult, pentru studii, proiecte și pentru acordarea de subvenții, contribuții, participări și executarea de lucrări directe de către stat în vederea utilizării surselor de energie se instituiau un fond al energiei și un buget al serviciului energiei. În sfârșit, în privința subsolului, prin *Legea minelor* din 4 iulie 1924 se stabilea că autoritatea minieră este Ministerul Industriei și Comerțului și se exercita prin direcția generală a minelor, prin Consiliul Superior de Mine și Institutul Geologic al României. Direcția generală era formată dintr-un serviciu central și unul exterior. Serviciul exterior se împărțea în regiuni miniere, formate din circumscripții miniere.

Tot acestei perioade îi este caracteristică instituirea, în scopul finanțării și al administrării unor factori naturali de mediu, în frunte cu pădurile, a unor fonduri și structuri specializate. Așa de pildă, printr-o lege din 30 martie 1910 a fost înființată, pe lângă Ministerul Agriculturii și Domeniilor, Casa Pădurilor, având ca scop administrarea fondurilor instituite prin lege pentru sporirea suprafeței domeniului silvic al statului, conservarea, regenerarea și punerea în valoare a pădurilor existente.

În spiritul utilitarist al vremii, încă la 20 iunie 1875 s-a adoptat *Legea pentru stăpînirea lăcustelor*, care a prevăzut o interesantă formă de conlucrare între structurile administrative și populație pentru gestionarea unor probleme de interes public. Astfel, în baza acestui act normativ, în cadrul comunelor rurale, fiecare familie dădea un om pentru activitățile de stăpînire a lăcustelor, care erau coordonate de către comitetul permanent al județului prin înțelegere cu prefectul, în sensul stabilirii comunelor ce urmau să coopereze la stăpînire lăcustelor din

locurile anume indicate, perioadele și numărul de compensare, locuitorii care lucrau pentru distrugerea acestor dăunători erau dispensați pentru acea perioadă de zilele ce le datorau pentru lucrul drumurilor.

Aceste structuri informale își aveau soriginea și în spiritul de solidaritate care a caracterizat vechile instituții și dreptul românesc, care s-au bazat, de regulă, pe obște și gestionarea comună a treburilor publice.

Apariția, în a doua jumătate a secolului XIX, a preocupărilor vizând conservarea naturii a stimulat și un proces corespunzător la nivelul organismelor și structurilor administrative. Întrucât activitățile în materie au fost prin excelență de natură științifică, vizând cu precădere acumularea de material faptic și de identificare a bogățiilor patrimoniului natural al țării, cadrul instituțional de desfășurare a lor a fost asigurat de către o serie de instituții științifice, precum Academia Română, universitățile etc.

În paralel apar și se dezvoltă unele forme de militantism ecologic, chiar dacă rațiunile lor dominante rămân de ordin pios și utilitarist, în frunte cu societățile și asociațiile de apărare a animalelor folositoare și păsărilor cântătoare, iar, în 1905, Societatea pentru Protecția Animalelor, având drept scop a îmbunătăți soarta animalelor prin toate mijloacele și pe toate căile.

În 1903 a luat ființă *Societatea Turistică din România*, care a început a pregăti terenul pentru ocrotirea și punerea în valoare a frumuseților naturale ale țării, iar evoluțiile în domeniu fac ca, în 1920, să se creeze asociația Clubul Drumeților, transformată mai târziu în Touring-Clubul României, care își propunea, printre altele, și adoptarea unor măsuri care să ducă la realizarea primului parc național din România, idee care, din nefericire, nu a fost realizată. În 1921 a luat ființă Societatea de Turism pentru Protecția Naturii, care este considerată drept prima formă organizată de ocrotire a naturii, cu un program care prevedea, printre altele, formarea unor rezervații naturale și împrejmuirea lor.

La nivelul opiniei publice, cu contribuția deosebită a unor oameni de știință, în anii 1920 s-a acreditat tot mai mult ideea că primul pas hotărâtor pentru ocrotirea solidă, instituțională a naturii primejduite și pentru izbândă mișcării protecționiste trebuie să fie alcătuirea unei legi fundamentale de protecție a monumentelor naturii (Al. Borza, 1924).

Primul Congres al Naturaliștilor din România, din 1928, a cerut insistent o lege a ocrotirii naturii, alcătuită conform dezideratelor naturaliștilor, urmând ca și comisia centrală să fie constituită în majoritate din naturaliști. Este vorba despre o concepție preponderent naturalistă asupra modului de administrare a ocrotirii naturii, cu caracter limitat la anumite zone supuse protecției.

În acest sens, *Legea pentru protecția monumentelor naturii*, din 7 iulie 1930, a stabilit primele instituții ale mediului din România. În baza ei a luat ființă *Comisia pentru Ocrotirea Monumentelor Naturii*, apoi, în 1933, *Comisia Regională pentru Ardeal*, în anul 1936, *Comisia Regională a Olteniei*, iar în anul 1938, cea pentru Moldova.

În perioada cât au ființat (1931-1944), aceste instituții au desfășurat o amplă activitate de cercetare științifică, concretizată prin publicarea a numeroase studii, note sau lucrări monografice, care au stat la baza declarării unor valoroase obiective ca monumente ale naturii. Astfel, Comisia a reușit să asigure ocrotirea legală pentru 36 de rezervații naturale (în suprafață de aproximativ 15.000 ha), 15 specii de plante și 16 specii de animale. Cea mai însemnată realizare a Comisiei rămâne însă înființarea, în anul 1935, a Parcului Național Retezat.

După cel de-al Doilea Război Mondial, preocupările vizând protecția mediului se desfășoară și sub influența unei economii centralizate și planificate.

Pentru început, în temeiul unui decret din 1950, se reorganizează activitatea Comisiei pentru Ocrotirea Monumentelor Naturii, sub tutela Academiei.

La nivel local, măsurile de administrare a monumentelor naturii au fost atribuite primăriilor în perimetrul cărora se aflau rezervațiile naturale. Ulterior, în locul fostelor comisii regionale au fost înființate subcomisii pe lângă filialele Academiei, la Cluj (1955), Iași (1956), și pe lângă baza de cercetări științifice din Timișoara (1959). Alături de aceste subcomisii au fost create *consiliile regionale de îndrumare pentru ocrotirea naturii și conservarea genofondului României*, cu rolul de a ține legătura permanentă între Comisia pentru Ocrotirea Monumentelor Naturii și fostele comitete executive ale consiliilor populare și de a le ajuta pe acestea să-și desfășoare activitatea. H.C.M. nr. 518/1954 împuternicea comitetele executive ale consiliilor populare județene ca, la propunerea Comisiei pentru Monumentele Naturii, să adopte măsuri provizorii pentru ocrotirea faunei, florei, depozitelor fosilifere, peșterilor etc. aflate pe teritoriile propuse spre a dobândi calitatea de monument al naturii și să prevină executarea oricăror lucrări care ar putea prejudicia integritatea acestor obiective.

Ca o reacție la preocupările tot mai intense din planul internațional pentru problemele protecției și ameliorării factorilor de mediu, care au culminat cu prima Conferință ONU (Stockholm, iunie 1972) consacrată mediului, în anul 1973 a fost adoptată Legea privind protecția mediului înconjurător (considerată drept legea-cadru în materie).

Un an mai târziu, în 1974, a fost înființat *Consiliul Național pentru Protecția Mediului Înconjurător*, abilitat cu coordonarea și urmărirea îndeplinirii măsurilor privind ocrotirea naturii. În fiecare județ au fost stabilite comisii speciale, compuse din reprezentanții în plan departamental ai mai multor ministere și subordonate consiliilor populare județene și municipiului București.

Dar, la scurt timp, atât organismul central, cât și filialele sale teritoriale, în principal din cauza contradicțiilor ireductibile dintre cerințele protecției mediului și o dezvoltare economică deformată, promovată la rangul de politică absolută în stat, și-au încetat practic activitatea, fiind transformate treptat în structuri pur decorative, fără o activitate concretă.

Minima activitate în domeniu a fost preluată în concret de către Consiliul Național al Apelor, dar cu un evident caracter sectorial și inefficient¹.

§2. Instituțiile mediului post-1989

După decembrie 1989, dezvoltarea instituțiilor mediului a cunoscut mai multe formule organizatorice, care reflectă, într-o măsură semnificativă, prioritatea acordată de către noile autorități problematicei ecologice.

2.1. Evoluția instituțiilor mediului în perioada tranziției

Într-o viziune oarecum integratoare, prin Decretul nr. 11 din 28 decembrie 1989 al Consiliului Frontului Salvării Naționale s-a înființat *Ministerul Apelor, Pădurilor și Mediului*

¹ Asupra instituțiilor mediului în România, a se vedea și M. Dușu, M. Uliescu, S. Teodoroiu, *Quelles institutions de l'environnement pour le développement durable en Europe Centrale et de l'Est?*, vol. Les obstacles institutionnelles a une articulation adéquate entre les politiques de protection de l'environnement et développement, cercetare realizată în cadrul AUELF-UREF, Université de Limoges, 1996.

Înconjurător, prin reorganizarea Consiliului Național al Apelor, Ministerului Silviculturii și Consiliului Național pentru Protecția Mediului Înconjurător, care se desființau.

În acest mod se consacra o nouă formulă organizatorică, în care, în cadrul aceluiași minister, se reuneau competențe de administrare și gestionare, de exploatare și protecție a factorilor naturali de mediu.

Principalul argument în favoarea sa constă în faptul că, în acest mod, autoritatea publică centrală de resort poate cunoaște mai bine problemele conexe, complexe și complementare de mediu și poate elabora și implementa strategii corespunzătoare. Dimpotrivă, partizanii unui minister al mediului, separat de sectorul apelor și al pădurilor, consideră că principalul neajuns al unei asemenea structuri instituționale rezidă în incompatibilitatea naturală dintre atribuțiile de gestionare și utilizare și cele de protecție a mediului, același organ administrativ neputând și să exploateze economic apa și pădurile, și să asigure conservarea și protejarea acestora ca elemente fundamentale de mediu.

Cele două formule au alternat, în cele din urmă impunându-se, prin consacrarea sa expresă de către Legea protecției mediului (nr. 137/1995), cea a *Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului*.

La nivelul evoluțiilor administrative, după primele alegeri libere de la 20 mai 1990, în cadrul celui de-al doilea guvern român s-a optat pentru un minister al mediului, ca organ central de specialitate al administrației de stat. În ciuda schimbării denumirii, atribuțiile și structura organizatorică respectivă au rămas relativ aceleași. Astfel, într-o viziune sectorială, atribuțiile erau grupate pe cele trei mari domenii: ape, mediu și păduri, cărora le corespundeau structuri administrative adecvate. În domeniul apelor, ministerul realiza în mod unitar, pe bazine hidrografice, gospodărirea resurselor de apă, amenajarea acestora, supravegherea hidrometeorologică, informarea și avertizarea în cazul fenomenelor deosebite, corelarea lucrărilor de gospodărire a apelor cu cele de combatere a eroziunii solului, desecare, protecție împotriva poluării apelor, emitea norme și instrucțiuni pentru folosirea rațională a resurselor de apă etc.

În acest sens, pentru exercitarea atribuțiilor referitoare la primul domeniu, în cadrul ministerului era organizat un departament al apelor, cu o direcție generală și o direcție de dezvoltare. Direcția generală se ocupa de problemele de exploatare, întreținere a cursurilor de apă și reparații la lucrări hidrotehnice, de gestionarea stocului de apă, de apărarea împotriva inundațiilor, de funcționarea rețelei hidrometeorologice.

În subordinea departamentului funcționau 11 direcții de ape, organizate pe bazine hidrografice.

În domeniul mediului, ministerul se preocupa de: asigurarea protecției apelor, aerului, solului și a celorlalți factori de mediu, menținerea echilibrului ecologic, organizarea și exploatarea unui sistem național de *monitoring*, exercitarea poliției privind aplicarea și respectarea dispozițiilor legale în materie etc.

Pentru îndeplinirea unor atare atribuții era organizat un departament al mediului, cu o direcție de reglementări și o inspecție de stat. Direcția de reglementări stabilea limitele în care trebuia să se desfășoare activitățile economico-sociale în raport cu protecția mediului, aviza și autoriza proiecte și unități, expertiza situațiile deosebite și coordona activitatea de cercetare. Inspecția de stat reprezenta poliția ecologică.

În domeniul pădurilor, principalele atribuții se refereau la asigurarea conservării și gospodăririi vegetației lemnoase, organizarea și îndrumarea lucrărilor de regenerare a pădurilor,

urmărirea aplicării măsurilor tehnico-organizatorice care asigură starea de sănătate a pădurilor, gestionarea fondului de vânătoare și pescuit etc.

La nivel organizatoric, în cadrul ministerului a funcționat un departament al pădurilor cu trei inspecții: inspecția de stat pentru gospodărirea fondului forestier (cu scopul declarat de a asigura conservarea pădurilor), inspecția de stat pentru regenerarea pădurilor, ameliorarea terenurilor degradate și corectarea torenților și inspecția de stat pentru protecția vânatului, a peștelui de munte și a produselor pădurii.

În sfârșit, în domeniul activității nucleare, Ministerul Mediului avea, printre altele, drept atribuții: emiterea de norme, instrucțiuni și ghiduri obligatorii pentru securitatea nucleară pentru toate domeniile de activitate, acordarea permiselor de exercitare a activităților nucleare, exercitarea poliției activității nucleare ș.a.

Aceste competențe erau exercitate de către Comisia Națională pentru Activități Nucleare, dotată cu o direcție de reglementări și o inspecție. Direcția de reglementări stabilea norme unitare valabile la nivel republican, iar inspecția asigura poliția respectării acestora.

În cadrul organizării guvernului Nicolae Văcăroiu (noiembrie 1992) s-a revenit la vechea formulă, prin H.G. nr. 792/1992 stabilindu-se organizarea și funcționarea Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului.

În conformitate cu prevederile Constituției României din 8 decembrie 1991, ministerul este organul administrației publice centrale de specialitate care exercită, în conformitate cu legea, administrația publică în domeniul gospodării apelor, pădurilor și al protecției mediului.

Ulterior, obiectivul ministerului a devenit, în baza H.G. nr. 457/1994, aplicarea strategiei dezvoltării și politiciii guvernului în domeniile gospodării apelor, pădurilor și protecției mediului.

În acest scop, ministerul îndeplinește două categorii de atribuții: a) principale și b) specifice, pe domenii de activitate.

Din categoria atribuțiilor principale fac parte cele de ordin general, care revin ministerelor ca organe ale administrației publice centrale de specialitate.

Este vorba, de pildă, despre organizarea aplicării legilor și hotărârilor guvernului în domeniu, elaborarea ori, după caz, avizarea proiectelor actelor normative pertinente, inițierea și negocierea, din înputernicirea guvernului, de acte internaționale, urmărirea și controlarea aplicării prevederilor legale în materie, conlucrarea cu alte organisme de profil etc.

Referitor la atribuțiile speciale, acestea sunt repartizate pe trei domenii: domeniul gospodării apelor, domeniul gospodării pădurilor, domeniul protecției mediului.

În privința structurilor teritoriale, prin H.G. nr. 483/1990 s-au înființat inspectorate pentru protecția mediului înconjurător în fiecare județ și municipiul București, ca unități cu personalitate juridică, subordonate departamentului mediului înconjurător din Ministerul Apelor, Pădurilor și Mediului Înconjurător.

În condițiile organizării unui minister al mediului, în perioada 1990-noiembrie 1992, la nivel județean au funcționat agenții pentru supraveghere juridică, finanțate de la bugetul administrației de stat. În domeniul pădurilor, în iunie 1990, la nivel județean s-au creat inspectorate silvice, iar în aprilie 1991, în cadrul Inspecției de Stat a Pădurilor au funcționat inspecții zonale cu atribuții de gardă forestieră la Bacău, Brașov, București, Caransebeș și Cluj, pentru urmărirea aplicării unitare a regimului de gospodărire și exploatare pe toate terenurile cu vegetație forestieră, indiferent de forma de proprietate a acestora. Ca atare, acestea au funcționat ca structuri specifice de protecție a mediului (gărzi forestiere), care supravegheau și controlau aplicarea și respectarea regimului legal de către filialele teritoriale ale Regiei Autonome a

Pădurilor „Romsilva”, precum și de către ceilalți deținători de păduri și de terenuri cu vegetație forestieră din afara fondului forestier, indiferent de forma de proprietate.

Atribuțiile inspecțiilor zonale se refereau la aplicarea regimului silvic, activitatea de vânătoare și salmonicultură și atribuții de gardă forestieră.

Ulterior, în contextul existenței ca autoritate publică centrală de mediu a Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului, în plan județean s-au instituit agenții de protecție a mediului, ca servicii publice descentralizate, și filiale ale regiilor autonome ale apelor și pădurilor. În acest fel, datorită consacării unui păgubitor principiu al separației puterilor între departamentele ministerului, supravegherea și controlul protecției mediului în domeniul apelor și pădurilor au devenit fictive, regiile autonome comportându-se prin excelență ca structuri de gestionare și nu de protejare propriu-zisă a factorilor naturali respectivi.

Organizarea și funcționarea ministerului de resort și a întregului aparat administrativ din domeniul protecției mediului au fost stabilite, în cadrul cabinetului Victor Ciorbea (instituit în urma alegerilor parlamentare din noiembrie 1996), prin H.G. nr. 568/1997. Conform acestui act normativ, Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului reprezenta „organul administrației publice centrale de specialitate care aplică strategia dezvoltării și politica guvernului în domeniile gospodăririi apelor, pădurilor, protecției mediului și controlului activităților nucleare” (art. 1).

Sub raport formal, ministerul a fost structurat în patru departamente, conduse de către un secretar de stat pentru fiecare domeniu: ape, păduri, protecția mediului și siguranță nucleară, precum și în două direcții independente, subordonate direct ministerului.

În contextul „raționalizării acțiunii administrative” promovată de către guvernul Radu Vasile, prin H.G. nr. 104/1999 s-a stabilit o nouă structură organizatorică a Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului. Referitor la obiectul de activitate, s-au păstrat repartizarea tricefală a atribuțiilor, reflectată și de titulatura ministerului (în domeniul gospodăririi apelor, gospodăririi pădurilor și protecției mediului), și identitatea de conținut, modificările vizând organizarea administrativă. Astfel, din dorința de „debirocratizare” și concentrare politică pe baza algoritmului, s-a renunțat la structura pe trei departamente principale, adoptându-se una bazată pe direcții generale, direcții și inspecții de stat. Se remarcă, de asemenea, o mai bună repartizare „pe orizontală” a atribuțiilor administrative, în sensul orientării lor prioritare spre obiectivele de protecție a mediului și mai puțin spre cele de gestionare natural-economică. Totodată, în plan teritorial se păstrau agențiile județene de protecție a mediului, 30 de inspectorate silvice teritoriale și zece oficii teritoriale de vânătoare, entități fără personalitate juridică.

Guvernul, rezultat în urma alegerilor parlamentare din noiembrie 2000, a optat pentru restructurarea ministerului în sensul separării departamentului pădurilor și atașării acestuia la Ministerul Agriculturii și Alimentației și al reorganizării agențiilor pentru protecția mediului în inspectorate județene de protecție a mediului. Corectă la nivel de principiu și conformă practicilor din alte state, trecerea pădurilor la Ministerul agriculturii în condițiile perioadei de tranziție (schimbarea formei de proprietate, presiunea stării de sărăcie asupra exploatarei pădurilor ș.a.) specifice României poate avea, cel puțin pe termen scurt, consecințe negative. Trecerea din structura unui minister în care misiunea dominantă este protecția în cea a altuia cu atribuții preponderent de administrare și gestiune economică expune fondul forestier la pericole suplimentare.

O măsură, inexplicabilă juridico-ecologică a fost aceea din iulie 2003, prin care s-a desființat Ministerul Mediului și Gospodăririi Apelor, cele două departamente fiind transferate

Ministerului Agriculturii, Alimentației și Pădurilor. În urma presiunilor exigențelor pregătirii aderării la UE, ministerul a fost reînființat, în vechea formulă, în martie 2004, cu costurile administrativ-juridice aferente.

Guvernul stabilit după alegerile din noiembrie 2004 a conservat formula prin H.G. nr. 408/2004 privind organizarea și funcționarea Ministerului Mediului și Gospodăririi Apelor (MMGA). Definit ca „organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică”, MMGA „realizează politica în domeniile mediului și gospodăririi apelor la nivel național, elaborează strategia și reglementările specifice de dezvoltare și armonizare a acestor activități în cadrul politicii generale a Guvernului, asigură și coordonează aplicarea strategiei Guvernului în domeniile respectiv, îndeplinind rolul de autoritate de stat, de sinteză, coordonare și control în aceste domenii” [art. 1 alin. (3)].

Prin O.U.G. nr. 24/2007 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale s-a creat Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile (MMDD), organizat prin H.G. nr. 368/2007¹.

O nouă formulă, cea a Ministerului Mediului, a fost consacrată prin O.U.G. nr. 221/2008 și, respectiv, H.G. nr. 57/2009². Din motive de conjunctură politică, prin art. 9 alin. (1) din O.U.G. nr. 115/2009 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale, departamentul Pădurilor a revenit, de la Ministerul Agriculturii, la cel al Mediului, H.G. nr. 1635/2009 privind organizarea și funcționare Ministerului Mediului și Pădurilor (MMP), consacrand în acest mod o structură tripartită, cu domeniile: mediu, apă și păduri. Astfel, ca „organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Guvernului”, MMP își desfășoară activitatea în domeniile: planificare strategică, dezvoltare durabilă, infrastructura de mediu și gospodărirea apelor, meteorologie, hidrologie, hidrogeologie, schimbări climatice, arii naturale protejate, gestionarea deșeurilor, gestionarea substanțelor și preparatelor periculoase, conservarea biodiversității, biosecurității, gestionarea calității aerului și zgomotului ambiental, administrarea managementului silvic [art. 1 alin. (2)].

El asigură coordonarea interministerială a procesului de elaborare a Strategiei naționale de dezvoltare durabilă, coordonează activitatea de integrare a cerințelor privind protecția mediului în celelalte politici sectoriale, este desemnat ca autoritate de management pentru Programul operațional sectorial mediu, ca autoritate competentă pentru aplicarea prevederilor Regulamentului (CE) nr. 614/2007 privind Instrumentul financiar pentru mediu (LIFE+), îndeplinește funcțiile de strategie, reglementare și avizare, reprezentare, autoritate de stat în domeniile sale de activitate, de administrare, de implementare și coordonare a asistenței internaționale și atribuțiile conferite prin lege.

Prin O.U.G. nr. 96/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale și pentru modificarea unor acte normative³, a luat ființă Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice, „prin reorganizarea Ministerului Mediului și Pădurilor și prin preluarea activităților și a structurilor specializate din domeniul pisciculturii de la Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale și din domeniul schimbărilor climatice de la Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri” (art. 3). În cadrul acestei noi structuri, conform aceluiași act normativ, a fost creat Departamentul pentru Ape, Păduri și Piscicultură, ca organ

¹ M.Of. nr. 284 din 27 aprilie 2007.

² M.Of. nr. 75 din 9 februarie 2009.

³ M.Of. nr. 884 din 22 decembrie 2012.

de specialitate, cu personalitate juridică, finanțat prin bugetul ministerului, cu atribuții în coordonarea la nivel național a domeniilor ape, păduri și piscicultură [art. 3 alin. (2)], conducerea acestuia fiind încredințată unui ministru delegat.

Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice se organizează și funcționează în baza H.G. nr. 48/2013¹, cu modificările ulterioare.

2.2. Unități aflate în subordinea MMSC

În subordinea MMSC funcționează următoarele instituții publice cu personalitate juridică: Agenția Națională pentru Protecția Mediului (ANPM), Garda Națională de Mediu și Administrația Rezervației Biosferei „Delta Dunării”.

A. Agenția Națională pentru Protecția Mediului (ANPM) (înființată prin H.G. nr. 1625/2003, în prezent funcționând în baza H.G. nr. 1000/2012² privind reorganizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Protecția Mediului și a instituțiilor publice aflate în subordinea acesteia) reprezintă un „organ de specialitate al administrației publice centrale, în subordinea autorității publice centrale pentru protecția mediului”, ale cărui atribuții privesc implementarea la nivel național a politicilor, strategiilor și a legislației în domeniul protecției mediului [art. 1 alin. (1)]. Definită de actul normativ de organizare ca „autoritate de execuție și implementare, în subordinea autorității publice centrale pentru protecția mediului” (art. 3), îndeplinește șase funcții principale: oferă suportul tehnic necesar pentru fundamentarea proiectelor de acte cu caracter normativ, a strategiilor și politicilor sectoriale, precum și a planurilor de acțiune în domeniul protecției mediului; implementează politicile, strategiile și legislația din domeniul protecției mediului, la nivel național; coordonează, monitorizează și controlează activitatea agențiilor pentru protecția mediului din subordine; emite acte de reglementare, potrivit prevederilor legale; oferă instruire și perfecționare continuă a personalului aparținând agențiilor județene pentru protecția mediului din subordine; reprezentarea în domeniul său de activitate, în relațiile interne și externe, conform mandatului acordat de către conducătorul autorității publice centrale pentru protecția mediului.

Agențiile regionale pentru protecția mediului (în număr de 8, conform celor 8 agenții regionale de dezvoltare) sunt instituții publice cu personalitate juridică care îndeplinesc atribuțiile ANPM la nivel regional, în domeniile implementării strategiilor și politicilor de mediu, legislației în vigoare și coordonează elaborarea planurilor de acțiune la nivel regional. Emit acte de autorizare în domeniul protecției mediului.

La nivelul fiecărei agenții regionale pentru protecția mediului funcționează un *Comitet regional pentru protecția mediului*, format din reprezentanți ai structurilor centrale și teritoriale de mediu, finanțelor publice, sănătății, ai autorităților publice, care colaborează cu agenția regională la aplicarea la nivel regional a strategiei și politicii naționale de protecție a mediului (art. 74-75 din O.U.G. nr. 195/2005, astfel cum au fost modificate de Legea nr. 117/2013).

Agențiile județene pentru protecția mediului sunt instituții publice cu personalitate juridică, în subordinea ANPM, cu statut de servicii publice deconcentrate și îndeplinesc atribuțiile aferente autorităților publice teritoriale pentru protecția mediului la nivel județean.

¹ M.Of. nr. 103 din 20 februarie 2013.

² M.Of. nr. 729 din 29 octombrie 2012.

B. Garda Națională de Mediu (GNM) (organizată și funcționând conform H.G. nr. 1005/2012¹) este instituție publică, „corp specializat de inspecție și control”, cu statut de „organ de specialitate al administrației publice centrale”, având personalitate juridică și aflată în subordinea autorității publice centrale pentru protecția mediului. GNM „este responsabilă de asigurarea controlului implementării profesioniste, uniforme și integrate a politicii Guvernului de aplicare a legislației naționale armonizate cu cea comunitară în domeniul protecției mediului” și are atribuții „în aplicarea politicii Guvernului în materia prevenirii, constatării și sancționării încălcării prevederilor legale privind protecția mediului, inclusiv a nerespectării reglementărilor prevăzute în legile specifice domeniului controlului poluării industriale și managementului riscului, substanțelor și preparatelor periculoase, biodiversității și arilor naturale protejate, fondului de mediu și altor domenii prevăzute de legislația specifică în vigoare” (art. 2). Comisarii Gărzii sunt „funcționari publici cu statut specific care pot lua măsuri de sancționare, de suspendare/sistare a activității ca urmare a poluării și deteriorării mediului sau pentru nerespectarea condițiilor impuse prin actele de reglementare și a măsurilor stabilite în notele de constatare și în rapoartele de inspecție și control” [art. 1 alin. (2)].

GNM este condusă de un comisar general, cu rang de secretar de stat.

Ca structură, la nivel central funcționează un *Comisariat General* (care îndrumă și coordonează activitatea tuturor comisariatelor teritoriale și desfășoară acțiuni operative pe întreg teritoriul țării, elaborează și asigură realizarea strategiei de inspecție și control), care are în subordine 8 comisariate regionale organizate ca direcții generale, instituții cu personalitate juridică, a căror structură organizatorică include 41 de comisariate județene, Comisariatul Municipiului București și Comisariatul Rezervației Biosferei „Delta Dunării”.

Normele tehnice privind organizarea și desfășurarea activităților de control și inspecție în domeniul protecției mediului transpun Recomandarea 2001/331/CE.

Activitatea de inspecție și control în domeniul protecției mediului se desfășoară în conformitate cu prevederile Recomandării 2001/331/CE privind criteriile minime de inspecție în statele membre ale Uniunii Europene, transpusă prin normele tehnice privind organizarea și desfășurarea activităților de control și inspecție în domeniul protecției mediului, ce constituie anexa nr. 3 a H.G. nr. 1005/2012. G.N.M. dispune de un Regulament propriu de organizare și funcționare.

C. Administrația Rezervației Biosferei „Delta Dunării (ARBDD)” (constituită prin Legea nr. 82/1993, cu modificările ulterioare) este o instituție publică, cu personalitate juridică, având ca misiune „administrarea patrimoniului natural din domeniul public de interes național al rezervației, precum și pentru refacerea și protecția unităților fizice-geografice aferente acesteia”.

Conducerea ARBDD este realizată de Guvernator, cu rang de subsecretar de stat, ale cărui atribuții se stabilesc prin regulamentul de organizare și funcționare al Administrației Rezervației (art. 4). Activitatea Administrației Rezervației este îndrumată și supravegheată de către Consiliul științific (format din 15 membri, dintre care 3 reprezentanți ai administrației publice locale) și Colegiul executiv, ambele organisme având ca președinte pe Guvernatorul Rezervației. Corpul de inspecție și pază realizează supravegherea întregului teritoriu al rezervației și sancționează nerespectarea măsurilor de protecție stabilite conform legii. Administrația îndeplinește funcția de autoritate de mediu pe teritoriul rezervației și organism de

¹ M.Of. nr. 729 din 29 octombrie 2012.

gestiune a problemelor de protecție și conservare a patrimoniului natural al zonei deltaice, conform statutului său intern și internațional de rezervație a biosferei.

§3. Organisme consultative

În cadrul Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice funcționează următoarele organisme consultative:

- a) Comitetul interministerial pentru coordonarea integrării domeniului protecției mediului în politicile și strategiile sectoriale la nivel național;
- b) Comitetul ministerial pentru situații de urgență (CMSU);
- c) Comisia națională pentru siguranța barajelor și a altor lucrări hidrotehnice (CONSIB);
- d) Comitetul național român pentru Programul hidrologic internațional;
- e) Comisia pentru eticheta UE ecologică;
- f) Comitetul EMAS;
- g) Comisia tehnico-economică;
- h) Centrul român pentru reconstrucția ecologică a râurilor și lacurilor;
- i) Comisia națională privind schimbările climatice;
- j) Consiliul interministerial al apelor;
- k) Comitetul de avizare pentru probleme de mediu Petrom;
- l) Comisia națională pentru înscrierea în Registrul național al elaboratorilor de studii pentru protecția mediului.

§4. Structuri pentru probleme ecologice globale

A. Comisia Națională privind Schimbările Climatice (CNSC) (înființată prin H.G. nr. 1275/1996 și reorganizată prin H.G. nr. 658/2006¹) este un organism interministerial, fără personalitate juridică (coordonat de MMSC, dar aflat în subordinea Consiliului interministerial pentru agricultură, dezvoltare și mediu) care „promovează măsurile și acțiunile necesare aplicării unitare pe teritoriul României” a obiectivelor și prevederilor Convenției-cadru privind schimbările climatice (1992) și ale Protocolului de la Kyoto (1997), ratificate de România.

B. Comitetul Național pentru Protecția Stratului de Ozon (CNPSO) (înființat prin H.G. nr. 243/1995²) constituie un organism interministerial, fără personalitate juridică, menit să promoveze măsurile și acțiunile necesare aplicării pe teritoriul României a prevederilor de la Viena privind protecția stratului de ozon, adoptată în anul 1985, a protocoalelor și amendamentelor ulterioare la această convenție, ratificate de statul român.

§5. Alte structuri

Sub autoritatea Ministerului de resort funcționează Administrația Națională de Meteorologie (ANM), iar în coordonarea sa: Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Protecția Mediului – ICIM București, Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare Marină „Grigore

¹ M.Of. nr. 465 din 30 mai 2006.

² M.Of. nr. 87 din 9 mai 1995.

Antipa” – I.N.C.D.M. Constanța, Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare „Delta-Dunării” – I.N.C.D.D.D. Tulcea, Administrația Fondului pentru Mediu, Administrația Națională „Apele Române”.

A. Administrația Fondului pentru Mediu (organizată prin O.U.G. nr. 196/2005¹, aprobată prin Legea nr. 105/2006, cu ultima modificare adusă prin O.G. nr. 31/2013²) este instituție publică cu personalitate juridică, în coordonarea autorității publice centrale pentru protecția mediului.

Administrația Fondului are în principal, următoarele atribuții: a) urmărește constituirea și gestionarea Fondului pentru mediu; b) întocmește bugetul de venituri și cheltuieli; c) analizează, selectează și finanțează proiectele pentru protecția mediului; d) urmărește și controlează implementarea proiectelor aprobate și finanțate din Fondul pentru mediu; e) finanțează lucrări destinate prevenirii, înlăturării și/sau diminuării efectelor produse de fenomenele meteorologice periculoase la lucrările de gospodărire a apelor; f) elaborează ghidurile de finanțare aferente categoriilor de proiecte și programelor pentru protecția mediului, finanțate din Fondul pentru mediu; g) analizează și selectează proiectele obiectivelor de investiții înaintate de ministerele beneficiare, finanțate din sumele obținute în urma scoaterii la licitație a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră, potrivit prevederilor O.U.G. nr. 115/2011³ privind stabilirea cadrului instituțional și autorizarea Guvernului, prin Ministerul Finanțelor Publice, de a scoate la licitație certificatele de emisii de gaze cu efect de seră atribuite României la nivelul Uniunii Europene, aprobată prin Legea nr. 163/2012, cu modificările și completările ulterioare; h) desfășoară activități de control la operatorii economici autorizați pentru preluarea obligațiilor privind deșeurile de ambalaje, respectiv anvelopele uzate [art. 3 alin. (3) din O.U.G. nr. 196/2005].

Ca structuri de decizie ale instituției funcționează Comitetul de avizare și Comitetul director.

B. Administrația Națională „Apele Române” (înființată prin O.U.G. nr. 107/2002⁴, cu modificările ulterioare) este caracterizată drept „instituție publică de interes național, cu personalitate juridică, având ca scop cunoașterea, protecția, punerea în valoare și utilizarea durabilă a resurselor de apă, monopol natural de interes strategic, precum și administrarea infrastructurii Sistemului național de gospodărire a apelor” [art. 1 alin. (1)], care funcționează „pe bază de gestiune și autonomie economică”.

În ciuda calificărilor legale, mai mult sau mai puțin corecte din punct de vedere teoretic, Administrația este un organism de gestiune a unei resurse de importanță majoră, ale cărei atribuții principale se referă la: gospodărirea durabilă a resurselor de apă, administrarea și exploatarea infrastructurii sistemului național de gospodărire a apelor, gestionarea și valorificarea resurselor de apă de suprafață și subterane, cu potențialele lor naturale, și a fondului național de date în domeniu, protecția cantitativă și calitativă a acestora ș.a.

¹ M.Of. nr. 1193 din 30 decembrie 2005.

² M.Of. nr. 553 din 30 august 2013.

³ M.Of. nr. 926 din 28 decembrie 2011.

⁴ M.Of. nr. 691 din 20 septembrie 2002.

Capitolul VIII

Tehnici de protecție a mediului

Secțiunea 1. Regimul general al tehnicilor de protecție

Prevenirea, limitarea și controlul efectelor negative ale activităților umane asupra mediului au impus dezvoltarea specifică a unor tehnici administrative clasice și apariția altora noi, speciale, în frunte cu un sistem de avize, acorduri și autorizații, care să determine în ce măsură poluarea este admisă ori interzisă.

Aceasta presupune instituirea de restricții, diferite ca natură și conținut și stabilirea de condiții pentru desfășurarea activităților cu posibil impact negativ asupra mediului, cu implicații corespunzătoare pentru exercitarea anumitor drepturi fundamentale, în frunte cu dreptul de proprietate, libertatea de întreprindere ori dreptul de folosință al unor bunuri comune (apă, aer ș.a.), în numele interesului public superior al protecției mediului și al dreptului uman fundamental la un mediu sănătos.

Problema și-a găsit o rezolvare de principiu în țara noastră prin dispozițiile art. 44 alin. (7) din Constituție, care stipulează că „Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului (...)” și ale art. 53 alin. (1) al legii fundamentale, în privința exigențelor „ordinii publice” (ecologice) și sănătății publice.

§1. Norme tehnice de conduită

Una dintre tehnicile devenite tradiționale ale reglementării vizând protecția mediului este reprezentată de instituirea de norme ori/și standarde ecologice.

Astfel, în funcție de natura și influența negativă a unor factori asupra mediului, reglementările legale în materie prevăd, de exemplu, norme tehnice de încadrare a produselor și substanțelor în raport cu gradul de nocivitate, toxicitate și/ori inflamabilitate, norme tehnice privind ambalarea, transportul, depozitarea, manipularea și folosirea produselor și substanțelor chimice, norme tehnice privind distrugerea sau neutralizarea produselor, ori, după caz, decontaminarea după efectuarea de operații cu produse ori substanțe chimice etc.

Reglementările tehnice operează de altfel prin excelență prin edictarea de norme de mediu. Acestea pot fi de patru tipuri:

- *norme de calitate* a mediului, care fixează niveluri maxime admisibile de poluare în mediile receptoare: aer, apă, sol. Normele de calitate pot varia după utilizarea mediului dat. Ele pot acoperi zone geografice determinate (naționale, regionale ori locale), după cum o normă de calitate a apei poate să se aplice unui întreg curs de apă ori numai unei părți a acestuia;

- *norme de emisie*, care stabilesc cantitatea de poluanți ori concentrațiile de poluanți care pot fi degajați de o sursă dată (o uzină, de pildă). Aceste norme stabilesc obligații de rezultat, lăsând poluatorului libertatea de alegere a mijloacelor pentru a se conforma exigențelor date;

emisiile de substanțe poluante pot fi măsurate pe unitatea de timp ori în cursul unei operațiuni date; ca regulă, normele de emisie se aplică instalațiilor fixe și surselor mobile de poluare plasate în categoria vizată de normele de produs;

- *norme de procedeu*, care enunță un anumit număr de specificații cărora trebuie să le corespundă instalațiile fixe; acestea stabilesc obligații de mijloc și nu lasă poluatorului libera alegere a tehnicilor prin care înțelege să reducă emisiile;

- *norme de produs*, care tind să fixeze fie proprietăți fizice și chimice pentru un anumit produs, fie reguli privind condițiile, ambalajul ori prezentarea produsului, în special pentru produsele toxice sau limitele la emisiile poluante pe care acest produs poate să le degajeze în cursul utilizării sale.

Norme tehnice pot să fie prevăzute și de codurile de bună conduită stabilite de către organismele profesionale ori altele în afară chiar a normelor obligatorii impuse de către autorități. Așa de pildă, la nivel internațional, ISO (*International Standards Organisation*), organizație neguvernamentală, a elaborat și standarde de mediu. În special seria de norme ISO-14000 privește gestiunea mediului și prevede auditul de mediu, urmărirea produselor în cadrul strategiilor existente și acordarea unei mărci ecologice.

§2. Interdicții și limitări de ordin ecologic

Tehnică juridică tradițională, aparținând preponderent măsurilor de „poliție administrativă”, instituirea de interdicții și limitări din perspectiva exigențelor de protecție a mediului este larg uzitată. Cerințele sale sunt variate și pot merge de la interzicerea generării unui produs poluant în diverse medii (apă, aer, sol) până la cea de deteriorare și distrugere a unei arii sau specii protejate, de a construi într-un anumit spațiu, iar caracteristica comună a acestor reglementări este aceea de a consacra o formulă care lasă autorităților administrative competente o semnificativă marjă de manevră (așa-numita „putere administrativă discreționară”) la nivelul sensului măsurii și al conținutului său exact. Este mai ales cazul autorizațiilor administrative prealabile (de defrișare, de demolare a anumitor construcții etc.). Importantă este și metoda implantării activităților în sensul amplasării acestora, astfel încât să se evite pe cât posibil impactul negativ și în orice caz să se asigure încadrarea în limitele prevăzute de lege a zonelor locuite și/ori a ariilor protejate. Această tehnică se exprimă la nivel concret sub forma regulilor de urbanism și amenajare a teritoriului, cerințelor de sănătate publică, regulilor de amplasament în materia protecției împotriva poluării aerului și apei ș.a. De asemenea, tot mai utilizată este tehnica omologării produselor și aparatelor efectuate de către ori sub controlul autorităților publice, în vederea autorizării producerii, funcționării, comercializării etc. acestora, din cauza pericolozității pe care o prezintă pentru om și mediu. Pentru a fi omologate, produsele, serviciile și aparatele respective trebuie să fie conforme cu o serie de cerințe tehnico-juridice bine precizate prin documente specifice: caiete de sarcini, norme și standarde tehnice naționale, comunitare etc.

2.1. Interdicții

Un instrument mai energic decât normele tehnice îl constituie stabilirea de interdicții și limitări atunci când o activitate, un produs ori un procedeu prezintă riscul de a cauza un prejudiciu mediului. Dacă probabilitatea realizării riscului este prea ridicată, se poate merge

până la interzicerea produsului sau a procedurii. Din această perspectivă se instituie numeroase și diverse restricții, variabile după numeroase criterii. Unul dintre tipurile cel mai larg utilizate constă în desemnarea produselor, procedurilor ori activităților supuse restricțiilor ori interzise prin înscrierea lor pe o listă. Această tehnică, pe de o parte, permite să se reglementeze situațiile individuale, iar pe altă parte, dă reglementării o anumită flexibilitate, facilitând modificarea și adoptarea sa. Se evită totodată introducerea a numeroase detalii tehnice în textele legislative fundamentale. De remarcat că metoda listei este curent utilizată deopotrivă în privința luptei contra poluării (prin precizarea substanțelor care nu trebuie introduse ori a căror introducere în mediu trebuie să fie controlată) și în cea a acțiunilor de conservare a materiei (prin indicarea speciilor de plante și animale amenințate și care trebuie special protejate).

2.2. Instituirea de zone de protecție

Instituirea de zone de protecție în diverse scopuri (inițial sanitare, iar apoi de diversificare) permite repartizarea activităților periculoase pentru mediu în vederea limitării potențialelor daune. La origine, zonarea urmărea protejarea zonelor și cartierelor rezidențiale private prin interzicerea constituirii aici a instalațiilor industriale. În prezent, această operațiune, efectuată mai ales prin intermediul planurilor de ocupare a solului, urmărește atingerea unor obiective de protecție bine determinate. În raport cu destinația conferită, fiecărei zone îi este aplicabil un regim juridic particular. Astfel, odată un plan de zonare pentru zone terestre și acvatice stabilit și aprobat de către autoritățile competente, el devine obligatoriu, eventualele derogări fiind posibile numai pe calea procedurilor speciale. De altfel, clasificarea utilizării solului prescrisă în acest mod este prezumată ca aplicabilă până la expirarea planului. Datorită acestei tehnici, zone importante din punct de vedere ecologic pot fi afectate unor folosințe care să țină seama de cerințele protecției mediului.

De remarcat faptul că reglementările vizând zonarea și planurile de ocupare a solului implică, înainte de toate, interdicția ori limitarea utilizărilor sau modificarea celor necorespunzătoare.

Un alt domeniu de utilizare a acestei tehnici îl constituie protecția florei și faunei sălbatice, prin *stabilirea de interdicții și limitări ale capturării și comerțului*, cu caracter temporar (suspendări) sau permanent. Așa de pildă, Convenția din 1973 privind comerțul internațional cu specii de faună și floră sălbatică amenințate cu dispariția (CITES) prevede limitări și interdicții comerciale ca mijloace de protecție a speciilor aflate în pericol.

De asemenea, *restricțiile comerciale* sunt folosite pentru interzicerea ori reglementarea transportului și eliminării deșeurilor periculoase. De exemplu, Convenția de la Basel din 1989 reglementează transferul unor asemenea deșeuri, condiționându-l de acordul scris al țărilor vizate înainte de fiecare transfer, iar directivele comunitare pertinente cuprind norme similare în domeniu.

În sfârșit, alte măsuri de reglementare au un conținut pozitiv, putând prevedea norme de etichetare pentru a indica ingredientele și utilizările autorizate ale produsului, inclusiv „marca verde”.

Interdicțiile și limitările sunt prezente ca tehnici de reglementare a protecției mediului și în dreptul internațional și dreptul UE. Pe această cale, un stat se angajează față de celelalte state-părți la tratat ori de partenerii unionali să-și adapteze legislația internă și practicile

administrative în sensul impus de noua exigență ecologică. Ca atare, statul în cauză va trebui să reglementeze activitatea umană ori folosirea spațiului respectiv prin instituirea unor interdicții suplimentare, supunerea la o autorizare prealabilă ori alte forme de control public.

Asemenea angajamente supranaționale se reflectă într-o consolidare a gradului de constrângere care există deja în legislația internă.

Așa de exemplu, în afara interdicției pur și simplu a anumitor activități (precum cea a oricărei prelevări a unor specii ale faunei sălbatice strict protejate, prevăzută în art. 6 al Convenției de la Berna din 19 septembrie 1979) ori a interdicției anumitor mijloace de vânătoare ori pescuit (art. 8 din același document internațional) sau în anumite perioade (Convenția de la Londra din 1 iunie 1972 pentru protecția focilor din Antarctica) reglementările internaționale recurg din ce în ce mai frecvent la regimul de autorizare. Această tehnică constă în interzicerea anumitor activități, în afara cazului în care se obține un permis din partea autorităților competente. Acesta poate fi de ordin general, să privească o activitate determinată ori specifică sau să fie eliberat pentru un caz precis. Tehnica listelor („negre”, „gri”, „roșii”) este, de asemenea, larg răspândită; domeniile predilecte prevăzute în documentele internaționale sunt: protecția apelor maritime, apelor continentale, protecția florei și faunei sălbatice, controlul substanțelor și activităților periculoase etc.

§3. Autorizarea prealabilă a activităților cu impact asupra mediului

Una dintre tehnicile moderne folosite în mod curent pentru a preveni sau a limita vătămările aduse mediului constă în obligația de a obține o autorizație specială prealabilă pentru desfășurarea anumitor activități sau pentru utilizarea produselor și serviciilor care prezintă un risc din punct de vedere ecologic. Pe această cale, autoritățile publice, ca purtătoare ale interesului general de protecție a mediului, verifică îndeplinirea prealabilă a anumitor condiții de amplasare, stabilesc o serie de parametri tehnico-tehnologici de funcționare, instituie un control asupra activității și respectării normelor vizând protecția mediului.

Din punct de vedere istoric, în privința continentului european, principiul autorizării prealabile își găsește originea într-un decret napoleonian din 1810, al cărui scop era acela de a proteja vecinătatea imediată a unui stabiliment. Ulterior, sistemul autorizării administrative a activităților economice și sociale cu impact negativ asupra calității mediului s-a extins treptat, generalizându-se după 1970.

Obligativitatea și regimul general al procedurii de autorizare sunt stipulate cel mai adesea prin legea-cadru privind protecția mediului (Marea Britanie, Danemarca, Olanda). În alte cazuri s-a optat pentru varianta unei legi speciale care să instituie un sistem de permise sau autorizații pentru instalațiile producătoare de poluare, fără a aborda într-o manieră mai largă problematica protecției mediului (Franța, Belgia, Luxemburg, Republica Moldova). În sfârșit, într-o a treia situație, texte legale variate conțin reguli detaliate, datând din diferite perioade și reflectând astfel diverse metode (precum în Irlanda și Italia). Indiferent de modul (formula) de expresie reglementară, orice activitate socială sau economică cu un posibil impact ecologic important este supusă autorizării din punctul de vedere al protecției mediului, în majoritatea statelor lumii.

Cerința autorizării și sisteme speciale de autorizare sunt prevăzute și în unele documente internaționale.

Cu titlu de exemplu menționăm: Rezoluția nr. (68) 4 a Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei privind lupta împotriva poluării atmosferice, Convenția de la Londra din 29 decembrie 1972 pentru prevenirea poluării marine prin imersia deșeurilor, Convenția de la Paris din 4 iunie 1974 privind prevenirea poluării de origine telurică ori Convenția de la Bonn din 3 decembrie 1976 referitoare la protecția Rinului contra poluării chimice.

Sub raportul obiectivelor supuse autorizării, tendința este aceea ca ele să fie cât mai largi, mergându-se până la exigența autorizării prealabile a tuturor instalațiilor construite și exploatate, astfel încât să se evite prejudicierea serioasă a mediului sau orice risc major, inconvenient ori perturbare a vecinătății sau a colectivității. Scopul urmărit este acela de a proteja ființele umane, bunurile, fauna și flora contra oricărei daune ecologice, în măsura în care aceasta poate să fie cauzată de activități supuse autorizării, și de a asigura protecția împotriva oricărui risc, inconvenient ori perturbare importantă. În același timp, este vizată și prevenirea posibilităților oricărei vătămări a mediului.

Sunt supuse autorizării toate activitățile potențial periculoase pentru mediu, indiferent de titularul lor (persoane fizice, persoane juridice cu sau fără scop lucrativ); sunt, de regulă, exceptate proiectele organismelor publice și, în special, instalațiile militare. De pildă, Directiva 85/337/CEE privind evaluarea impactului asupra mediului se aplică proiectelor publice și private, în afară de cele relative la apărarea națională.

O problemă care a apărut a fost aceea a raportului dintre noul sistem de autorizare instituit și activitățile poluante existente; legislațiile naționale au optat pentru o excepție specială de la regula neretroactivității, în sensul obligativității supunerii acestora la cerințele de autorizare într-un anumit termen, așa cum este și cazul O.U.G. nr. 195/2005.

Marea majoritate a sistemelor de autorizare nu sunt concepute pentru a elimina orice poluare sau orice risc (lucru practic imposibil!), ci mai degrabă pentru a acționa împotriva poluărilor serioase și a reduce pe cât posibil nivelurile lor. Ele sunt considerate o cale intermediară între practicile industriale nereglementate și interdicțiile absolute.

În sfârșit, prescripțiile autorizațiilor administrative sunt bazate pe evaluarea prealabilă a impactului ecologic al proiectelor preconizate sau activităților vizate. Solicitarea din punct de vedere formal și mai ales exigențele autorizării pe conținut se bazează pe evaluarea impactului ecologic al activităților vizate, fapt pentru care studiul de impact este integrat procesului de autorizare, și prin concluziile sale face parte din decizia de acordare ori refuz al autorizării.

§4. Regimul juridic al actelor de reglementare privind protecția mediului în România

Orice „poliție de mediu”, în sens administrativ, presupune limitări și interdicții și se bazează pe o formulă care lasă, în general, autorității administrative competente o anumită marjă de manevră în privința măsurilor de protecție adoptate și al conținutului lor exact.

Instrumentul cel mai uzitat pentru aceasta îl reprezintă autorizarea administrativă (*lato-sensu*) prealabilă a unui proiect, plan, program sau activitate specifică, cu posibile efecte ecologice negative semnificative. Nu e posibilă și nu există, așadar, o interdicție absolută a poluării și nicio protecție deplină a intereselor ecologice, prin intermediul autorizațiilor realizându-se numai un anumit echilibru între aceste cerințe esențiale.

După criteriul genului proxim – actele, autorizațiile administrative clasice – și în exprimarea diferenței specifice – legată de protecția mediului, acestea se definesc printr-o procedură

generală de emitere, caracterizată prin patru etape principale: solicitarea autorizației, instrumentarea cererii, decizia și monitorizarea condițiilor de autorizare, marcate major de particularitățile obiectivului urmărit și consecințele pe care le generează¹.

Din această perspectivă, relevarea specificului actelor de reglementare privind protecția mediului presupune surprinderea elementelor specifice ale noțiunii, categoriilor, procedurii, formei deciziei, modalităților lor, implicațiilor ș.a.

4.1. Noțiunea și caracteristicile actelor de reglementare (autorizațiilor, acordurilor și avizelor) de mediu

Tributară utilizării limbii engleze în procesul de receptare a *acquis*-ului comunitar de mediu, legislația românească a optat pentru denumirea generică de „acte de reglementare” (*to regulate*), pentru autorizațiile, acordurile și avizele de mediu, iar O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului a preferat o definiție prin enumerare a acestora, și nu o prezentare sintetică a respectivei noțiuni.

Potrivit art. 8 alin. (1) din O.U.G. nr. 195/2005, autoritățile competente în domeniu, cu excepția Gărzii Naționale de Mediu și a structurilor subordonate acesteia, conduc procedura de reglementare și emit (mai corect, eliberează), după caz, aviz de mediu, acord de mediu, aviz Natura 2000, autorizație de mediu, autorizație integrată de mediu, autorizație privind emisiile de gaze cu efect de seră, autorizație privind activități cu organisme modificate genetic (art. 2 pct. 2).

În ciuda denumirilor diverse și diferite față de terminologia curentă, acestea sunt acte tehnico-juridice, instrumentate conform unei proceduri speciale, emise și care exprimă decizia autorităților competente în materie de mediu și stabilesc condiții pentru desfășurarea proiectelor, planurilor sau activităților, precum și drepturi și obligații pentru titularii acestora, din perspectiva asigurării protecției mediului și conservării naturii.

Indiferent de denumirea lor: avize, acorduri, autorizații, acestea sunt „acte de reglementare”, emise conform unei proceduri specifice, care presupune evaluarea de mediu (concepută ca un ansamblu de operațiuni tehnico-administrative, precum: elaborarea raportului de mediu, consultarea publicului și a autorităților publice interesate, luarea în considerare a concluziilor raportului de mediu și a rezultatelor acestor consultări în procesul decizional și asigurarea informării asupra deciziei luate).

Sunt acte administrative de finalitate, „pentru mediu”, emițându-se de autoritățile competente „numai dacă planurile și programele, proiectele, respectiv programele pentru conformare privind activitățile existente prevăd prevenirea, reducerea, eliminarea sau compensarea, după caz, a consecințelor negative asupra mediului, în raport cu prevederile aplicabile din normele tehnice și reglementările în vigoare” [art. 15 alin. (2) din O.U.G. nr. 195/2005].

Cerințele procedurale aferente dreptului fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic, vizând informarea, consultarea și participarea publicului la luarea deciziei privind emiterea actelor de reglementare în domeniu, precum și accesul la justiție în asigurarea legalității și aplicării acestora, imprimă o serie de particularități regimului acestor acte, în privința, de exemplu, formei deciziei, modificării (revizuirii), efectelor ș.a.

Așadar, emiterea (eliberarea), reînnoirea, suspendarea, încetarea actelor de reglementare sunt supuse unui regim special, „de drept al mediului”, față de care dreptul administrativ

¹ A se vedea M. Dușu, Regimul juridic al actelor de reglementare privind protecția mediului, în *Dreptul nr. 12/2006*, p. 142-164.

rămâne dreptul comun, dar în multe privințe și genul proxim în raport cu care se exprimă și manifestă diferența specifică, individualizatoare.

Ca atare, din această perspectivă, cea de a fi mai întâi acte specifice de drept al mediului și în subsidiar acte administrative individuale, se cuvine examinat regimul juridic al „actele de reglementare”.

4.2. Categoriile de „acte de reglementare”

Legislația românească în vigoare stabilește, cu unele imperfecțiuni, o serie de categorii distincte de acte de reglementare (autorizații, acorduri, avize), conform unor criterii mai mult sau mai puțin precise și supuse unor reguli specifice.

4.2.1. Avizele de mediu

Avizul de mediu¹, avizul de mediu pentru produse de protecția plantelor² sau avizul Natura 2000³ – indiferent de denumire, reprezintă, ca natură juridică, avize conforme a căror solicitare și ale căror prevederi sunt obligatorii pentru adoptarea/emiterea/aprobarea ș.a. documentelor cărora li se adresează și față de care certifică integrarea considerentelor privind protecția mediului. Funcția lor esențială este aceea de a asigura receptarea exigențelor ecologice în acte administrative, politico-juridice ș.a. care pot sau au un impact semnificativ asupra mediului, dar al căror obiectiv principal definitoriu este de altă natură. Aceste cerințe ale avizului reprezintă o condiție de legalitate a însuși actului ce urmează a se emite, neîndeplinirea lor atrăgând nulitatea absolută a acestuia. Neconstituind acte administrative (de mediu) de sine stătătoare, ci doar operațiuni tehnico-juridice deosebit de importante, avizele nu pot fi contestate în justiție decât odată cu actul pe care îl condiționează.

4.2.2. Acordul de mediu⁴

Are o poziție intermediară, între avize și autorizații, cu un profil juridic specific, datorită scopului urmărit și regimului juridic aplicabil. Astfel, potrivit legii-cadru (art. 11) acesta este obligatoriu pentru proiectele publice ori private sau pentru modificarea ori extinderea activităților existente, care pot avea impact asupra mediului, iar pentru obținerea sa, în cazul

¹ *Avizul de mediu* – actul administrativ emis de autoritatea competentă pentru protecția mediului, care confirmă integrarea aspectelor privind protecția mediului în planul sau programul supus adoptării.

² *Avizul de mediu pentru produse de protecția plantelor, respectiv pentru autorizarea îngrășămintelor chimice* – act administrativ emis de autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, necesar în procedura de omologare a produselor de protecție a plantelor și, respectiv, de autorizare a îngrășămintelor chimice.

³ *Aviz natura 2000* – actul administrației emis de autoritatea competentă pentru protecția mediului, care conține concluziile evaluării adecvate și prin care se stabilesc condițiile de realizare a planului sau proiectului din punctul de vedere al impactului asupra ariilor naturale protejate de interes comunitar, incluse sau care urmează să fie incluse în rețeaua ecologică Natura 2000.

⁴ Definit de O.U.G. nr. 195/2005 drept „act administrativ emis de autoritatea competentă pentru protecția mediului, prin care sunt stabilite condițiile și, după caz, măsurile pentru protecția mediului, care trebuie respectate în cazul realizării unui proiect”.

Acord de import pentru organisme modificate genetic – act administrativ emis de autoritatea competentă pentru protecția mediului, care dă dreptul titularului să realizeze activitatea de import de organisme/microorganisme modificate genetic și stabilește condițiile în care acesta se poate desfășura, conform legislației în vigoare.

proiectelor publice sau private care pot avea impact semnificativ asupra mediului, prin natura, dimensiunea sau localizarea lor este necesară evaluarea impactului asupra mediului.

4.2.3. Autorizația de mediu¹

Autorizația de mediu, *lato sensu*, este considerată ca fiind actul administrativ în baza căruia se pot desfășura, în mod legal, activitățile existente și începe activitățile noi cu posibil impact semnificativ asupra mediului. În sens administrativ, autorizațiile de mediu sunt autorizații libere, acte administrative individuale, care stabilesc drepturi și/sau obligații determinate pentru subiectul căruia i se adresează. Activitățile supuse astfel autorizării sunt determinate prin sistemul listei. Referitor la stabilirea consecințelor asupra mediului, pentru obținerea autorizației de mediu, în cazul activităților existente, care nu sunt conforme cu normele și reglementările în vigoare, este necesară efectuarea bilanțului de mediu (apreciată prin decizia autorității competente), urmat de programul pentru conformare (negociat cu titularul activității), iar în cazul activităților noi se impune evaluarea impactului de mediu.

În dreptul comunitar (european), potrivit art. 1 par. 2 al Directivei 337/85/CEE din 27 iunie 1985 privind evaluarea incidentelor anumitor proiecte publice sau private asupra mediului, autorizație înseamnă „decizia autorității sau autorităților competente care naște dreptul beneficiarului obiectivului de a realiza proiectul”, iar în termenii art. 1 par. 2, „Statele membre vor lua măsurile necesare pentru ca, înainte de obținerea autorizației, proiectele susceptibile de a avea efecte semnificative asupra mediului, mai ales în privința naturii lor, a dimensiunilor sau a localizării, să fie supuse unei evaluări a incidentelor”. Așa cum s-a statuat în jurisprudența Curții de Justiție a Comunității Europene (CJCE) „aceasta (autorizația) rămâne o noțiune comunitară care ține exclusiv de dreptul comunitar” (CJCE, cauza *Diane Barker c. London Borough of Bromley*, nr. C-290/03, hotărârea din 4 mai 2006).

¹ Actul administrativ emis de autoritățile competente de protecția mediului, prin care sunt stabilite condițiile și/sau parametrii de funcționare a unei activități existente sau a unei activități noi cu posibil impact semnificativ asupra mediului, obligatoriu la punerea în funcțiune. În dreptul UE, noțiunea de „autorizație” (a proiectelor publice și private susceptibile să aibă un impact notabil asupra mediului, având în vedere, în special, natura, dimensiunile ori localizarea lor) este definită ca „decizia autorității sau autorităților competente, care deschide dreptul titularului unei lucrări de a realiza proiectul” [art. 1 par. 2 din Directiva 85/337/CEE privind evaluarea incidentelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului]. La noi, legea reglementează următoarele categorii de autorizații:

- *autorizația privind activități cu organisme modificate genetic* – actul administrativ emis de autoritatea competentă pentru protecția mediului, conform dispozițiilor legale în vigoare, care reglementează condițiile de introducere deliberată în mediu și/sau pe piață a organismelor modificate genetic și pentru utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic;

- *autorizație privind emisiile de gaze cu efect de seră* – act administrativ emis de către autoritatea publică competentă pentru protecția mediului, prin care se stabilesc obligațiile privind monitorizarea și raportarea emisiilor de gaze cu efect de seră; de asemenea, se stabilește obligația de a returna anual în Registrul național al emisiilor de gaze cu efect de seră un număr de certificate de emisii de GES egal cu cantitatea de emisii de GES, monitorizate și verificate pentru anul anterior (art. 2 pct. 46¹);

- *certificatul de emisii de gaze cu efect de seră* – titlu care conferă dreptul de a emite o tonă de dioxid de carbon echivalent într-o perioadă definită (art. 2 pct. 181);

- *permisul CITES* – permis de export și/sau de import în condițiile art. III și pentru indivizi aparținând speciilor înscrise în anexa I a Convenției privind comerțul internațional cu specii sălbatice de faună și floră pe cale de dispariție (CITES), semnată la Washington, 3 martie 1973, la care România a aderat prin Legea nr. 69/1994 (M.Of. nr. 211 din 12 august 1994).

Autorizațiile de mediu se pot grupa, în funcție de criteriul folosit, în mai multe categorii. Clasificarea principală este cea care le distinge în funcție de activitatea pe care o „reglementează”; din acest punct de vedere avem, pe de o parte, autorizațiile care permit realizarea de activități care, în mod direct ori indirect, presupun contaminarea sau deversarea asupra unei resurse naturale, iar pe de alta, autorizațiile care permit efectuarea de activități care, în plus, este posibil sau au efectiv un impact (semnificativ) asupra mediului. Diferența dintre cele două categorii este semnificativă, deopotrivă în privința poluării și cea a regimului juridic aplicabil. Astfel, în plan concret, în timp ce în cazul permiselor de deversare ceea ce se autorizează este impactul asupra mediului și nu activitatea care îl produce, permisele de activități cu impact asupra mediului autorizează activitățile care produc acest impact și nu impactul însuși.

În fapt, evaluând activitatea în funcție de efectele pe care le produce și care trebuie să fie în conformitate cu normele care o reglementează, se va avea în vedere, în mod logic, impactul respectivei activități. Deci, în esență, aceste autorizații presupun un control asupra cauzelor impactului ecologic, în timp ce cele din prima categorie iau în considerație doar caracteristicile și condițiile impactului. Din această perspectivă, este vorba de un control în privința cauzei și a tuturor consecințelor asupra mediului pe care activitatea respectivă le are, iar primul tip de autorizații se referă la un control privind efectele și anumite surse de contaminare, fără a se ține seama sau să se analizeze toate formele de impact pe care activitatea îl are sau îl produce.

Diferența dintre cele două categorii de autorizații se manifestă, mai ales, în privința procedurii de acordare a lor.

În cazul autorizațiilor de deversare sau poluare, procedura are ca obiectiv acordarea acestor autorizații, drept pentru care demersul procedural se realizează prin aprecierea condițiilor în care deversarea sau contaminarea se vor produce. Dimpotrivă, în situația celorlalte autorizații, cele vizând activități sau executarea de proiecte, se analizează nu numai problemele ecologice (impactul asupra mediului al proiectului), ci și proiectul însuși.

Din această perspectivă, sunt autorizații propriu-zise de mediu cele din prima categorie, care autorizează desfășurare de activități ce, în mod direct sau indirect, presupun un impact asupra mediului, deoarece este vorba de activități poluante (deversarea/emisiunea de substanțe, energie, gaze în atmosferă, sol sau apă).

În schimb, se poate considera că cele din a doua categorie sunt, în sens impropriu, denumite autorizații de mediu, întrucât ele permit exercitarea unei activități, dar au avut în vedere, între altele, impactul ecologic al acesteia și au inclus, pe lângă alte condiții, și pe cele necesare pentru a evita sau reduce impactul asupra mediului.

În orice caz, este de subliniat faptul că, în plan general, regimul și natura autorizațiilor de mediu evoluează, după unii autori, spre situația concesiunilor, dar cu o importantă precizare. Particularitățile obiectivului protecției mediului ridică o problemă deosebită din perspectiva celor două instituții juridice tradiționale ale dreptului administrativ: autorizația sau licența presupun ca titularul lor să fi avut un drept anterior (așadar, dreptul de a polua!), preexistent, iar concesiunea nu (ceea ce ar răspunde mai bine exigențelor ecologice).

În fine, se cuvine menționat faptul că, indiferent de întinderea exactă a condițiilor pe care autoritatea publică le impune solicitantului, autorizația este întotdeauna eliberată „sub rezerva drepturilor terților”. Aceasta înseamnă că ea nu conferă un drept de a vătăma mediul (a polua, a distruge) și, cel puțin teoretic, terții victime au posibilitatea să-și valorifice drepturile lor

împotriva titularului actelor de reglementare, chiar dacă acesta respectă, în mod scrupulos, condițiile stabilite. Ca specie a primei, *autorizația integrată de mediu*¹ se aplica inițial în cazul activităților supuse regimului stabilit prin O.U.G. nr. 152/2005 privind prevenirea și controlul integrat al poluării²; aceasta cuprindea condiții și detalii cu privire la măsurile adoptate pentru protecția aerului, apei și solului [art. 4¹ alin. (2) din O.U.G. nr. 152/2005]. În prezent, documentul a fost abrogat prin Legea nr. 278/2013 privind emisiile industriale.

Spre deosebire de acordul de mediu, autorizațiile de mediu au un caracter de sinteză, în sensul că se emit după obținerea celorlalte avize, acorduri, autorizații, după caz, ale autorităților competente, potrivit legii și exprimă cerințele definitorii pentru cazul respectiv.

4.3. Noul regim al autorizării integrate reglementat prin Directiva 2010/75/UE privind emisiile industriale

Directiva 2010/75/UE privind emisiile industriale (prevenirea și controlul integrat al poluării), cunoscută după abrevierea engleză – IED (industrial emissions directive), transpusă în România prin Legea nr. 278/2013 privind emisiile industriale³, are ca scop aducerea unor îmbunătățiri semnificative în domeniul sănătății și mediului, într-un raport de continuitate cu regimul instaurat prin Directiva 2008/1/CE privind controlul integrat al poluării (Directiva IPPC).

Documentul impune o abordare integrată, la nivel european, a prevenirii și reducerii emisiilor poluante ale instalațiilor industriale și agricole care intră în câmpul său de aplicare. Adoptată la 24 noiembrie 2010 și publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene la 17 decembrie, directiva a intrat în vigoare la data de 6 ianuarie 2011, statele membre având obligația de a o transpune în legislația națională până la 7 ianuarie 2013. Noua reglementare a început să producă efecte odată cu data de 7 ianuarie 2014, moment la care atât vechea Directivă IPPC 2008/1/CE, cât și alte 6 directive sectoriale, încetează să mai producă efecte.

În ciuda faptului că, după intrarea în vigoare a directivei IPPC, s-au înregistrat schimbări semnificative în domeniu, în urma unor analize elaborate sub egida Comisiei Europene, a reieșit că obiectivele fixate pentru anul 2020 prin Strategia tematică privind poluarea atmosferică în ceea ce privește protecția mediului și a sănătății umane nu vor putea fi atinse fără o reducere și mai consistentă a emisiilor provenite din instalațiile industriale și agricole cu mare potențial poluant (așa-numitele „instalații IPPC”). Se aveau în vedere, în mod special, emisiile de dioxid de sulf (SO₂) și de oxizi de azot (NO_x) având ca sursă marile instalații de combustie.

Comisia Europeană apreciază că, odată cu implementarea definitivă a noii directive, în special prin aplicarea celor mai bune tehnici disponibile, astfel cum sunt stabilite prin documentele de referință, se va ajunge la beneficii pentru mediu ce pot atinge un nivel cuantificat de la 7 la 28 miliarde de euro pe an, și se vor evita 13.000 de decese premature, ceea ce ar echivala cu conservarea, anuală, a 125.000 de ani de viață.

¹ *Autorizația integrată de mediu* – actul administrativ emis de autoritatea competentă pentru protecția mediului, care acordă dreptul de a exploata în totalitate sau în parte o instalație, în anumite condiții, care să garanteze că instalația corespunde prevederilor privind prevenirea și controlul integrat al poluării; autorizația poate fi emisă pentru una sau mai multe instalații ori părți ale acesteia, situate pe același amplasament și exploatate de același operator [art. 2 pct. 10 din O.U.G. nr. 195/2005; art. 2 alin. (1) din O.U.G. nr. 152/2005].

² M.Of. nr. 1078 din 30 noiembrie 2006.

³ M.Of. nr. 671 din 1 noiembrie 2013.

În același timp, în cadrul implementării programului european de simplificare a legislației (inițiativa „o mai bună legiferare”), actele normative al UE privind emisiile industriale au făcut obiectul unei reevaluări integrale, în urma căreia a luat naștere directiva IED, practic prin fuziunea documentelor deja existente. Pe această cale se realizează o mai bună coerență și eficacitate a dispozițiilor reglementărilor privitoare la activități similare, simplificând procedurile administrative atât pentru Statele membre, cât și pentru operatorii privați.

4.3.1. Considerente preliminare

Printre cele mai importante noi concepte impuse și consolidate pe calea acestei directive se regăsesc „cele mai bune tehnici disponibile” (best available techniques – BAT), utilizate pentru a preveni poluările de orice natură. Astfel devine imposibil, pentru statele membre, să reglementeze condițiile de autorizare a instalațiilor industriale avute în vedere de directivă, pe alte considerente în afară de BAT (art. 1 par. 5 din Directivă).

Conform conținutului considerentelor sale, noua directivă privind emisiile industriale poluante are ca obiectiv principal atingerea unui nivel ridicat de protecție a mediului pe cale unei prevenirii și a unei reduceri integrate a poluării provenite dintr-o sferă largă a activităților industriale și agricole. În același timp, se impune pe această cale și evaluarea suplimentară a riscurilor cronice, care fac obiectul Directivei 2012/18/UE din 4 iulie 2012 privind controlul pericolelor de accidente majore care implică substanțe periculoase (numită și „Seveso 3”), care trebuie transpusă în sistemele naționale de drept ale statelor membre până la data de 31 mai 2015.

Unul dintre marile avantaje ale Directivei IED este de a reuni, în cadrul aceluiași act normativ, dispozițiile a șapte directive distincte relative la controlul emisiilor industriale: Directiva 2008/1/CE privind prevenirea și controlul integrat al poluării, astfel cum a fost modificată de Directiva 2009/31/CE privind stocarea geologică a dioxidului de carbon, transpusă în România prin O.U.G. nr. 152/2005; Directiva 2001/80/CE privind limitarea emisiilor în atmosferă a anumitor poluanți provenind de la instalații de ardere de dimensiuni mari, transpusă prin H.G. nr. 440/2010¹ privind stabilirea unor măsuri pentru limitarea emisiilor în aer ale anumitor poluanți proveniți de la instalațiile mari de ardere; Directiva 1999/13/CE privind reducerea emisiilor de compuși organici volatili datorate utilizării solvenților organici în anumite activități și instalații (Directiva COV), cu modificările și completările ulterioare, transpusă prin H.G. nr. 699/2003² privind stabilirea unor măsuri pentru reducerea emisiilor de compuși organici volatili datorate utilizării solvenților organici în anumite activități și instalații; Directiva 2000/76/CE privind incinerarea deșeurilor, transpusă în legislația românească prin H.G. nr. 128/2002 privind incinerarea deșeurilor³; Directiva 78/176/CEE privind deșeurile din industria dioxidului de titan, amendată de Directivele 82/833/CEE, 83/29/CEE și respectiv 91/692/CEE; Directiva 82/833/CEE privind modalitățile de supraveghere și control a zonelor în care există emisii provenind din industria dioxidului de titan, amendată prin Regulamentul (CE) nr. 807/2003; Directiva 92/112/CEE privind procedurile de armonizare a programelor de reducere, în vederea eliminării poluării cauzate de deșeurile din industria dioxidului de titan. Ultimele trei directive au fost transpuse în dreptul românesc prin Ordinul comun al ministrului

¹ M.Of. nr. 352 din 27 mai 2010.

² M.Of. nr. 489 din 8 iulie 2003.

³ În prezent abrogată prin Legea nr. 278/2013 privind emisiile industriale (M.Of. nr. 671 din 1 noiembrie 2013).

mediului și gospodăririi apelor și al ministrului economiei și comerțului nr. 751/870/2004 privind gestionarea deșeurilor din industria dioxidului de titan.

Astfel, în cadrul capitolului al-II-lea al noi directive se regăsesc în mare parte dispozițiile Directivei IPPC, fiind extins câmpul de aplicare al acestora și fiind introduse noi dispoziții privind aducerea în situația inițială a solurilor, alături de noi condiții de participare a publicului. Consolidând principiile recunoscute deja în domeniu, Directiva IED a introdus, în completare, obligativitatea fundamentării pe cele mai bune tehnici disponibile a exploatării tuturor activităților avute în vedere; în plus, acestea trebuie avute în calcul și la stabilirea valorilor limită de emisie și în ceea ce privește alte condiții de autorizare. Un alt element de noutate îl constituie, în ceea ce privește aducerea la starea inițială a siturilor, obligativitatea întocmirii unui „raport privind situația de referință” care va expune starea solurilor și a apelor subterane, așa cum se prezentau înainte de începerea activității. În plus, se introduce și obligativitatea reexaminării periodice a condițiilor de autorizare.

4.3.2. Domeniul de aplicare a Directivei 2010/75/UE

Activitățile avute în vedere în cadrul capitolului II al Directivei 2010/75/UE sunt expuse în detaliu prin anexa I la această directivă, fiind introduse în cadrul nomenclatorului instalațiilor clasate prin rubricile „3000”. Astfel, la momentul în care o întreprindere deține cel puțin o instalație de acest gen, dispozițiile specifice se aplică tuturor instalațiilor aparținând aceluiași operator, respectiv atât celor avute în vedere în cadrul rubricilor sus-menționate, cât și instalațiilor sau echipamentelor la care acestea se raportează în mod direct, exploatate pe același amplasament, legate din punct de vedere tehnic la acestea și susceptibile de a avea incidente asupra emisiilor și poluării. În condițiile în care, la nivelul Uniunii Europene, la momentul adoptării Directivei IPPC, se aveau în vedere în jur de 52.000 de instalații, această cifră urmează să crească semnificativ odată cu intrarea în vigoare a Directivei IED.

4.3.3. Cele mai bune tehnici disponibile

Noțiunea de „cele mai bune tehnici disponibile” este definită în cuprinsul directivei, la art. 1 pct. 10, ca fiind „stadiul cel mai eficient și mai avansat în dezvoltarea activităților și a metodelor lor de operare, care indică posibilitatea practică a anumitor tehnici de a constitui referința pentru stabilirea valorilor limită de emisie și a altor condiții de autorizare, concepute pentru a preveni și, acolo unde nu este posibil, pentru a reduce emisiile și impactul asupra mediului în ansamblul său”. Se impune ca, în acest context, cele trei elemente componente ale noțiunii să fie analizate în mod independent, în vederea eliminării, pe cât posibil, a oricăror dificultăți în ceea ce privește transpunerea directivei în sistemele naționale de drept. Astfel, prin tehnici, se înțelege „atât tehnologia utilizată, cât și modul în care instalația este proiectată, construită, întreținută, exploatată și scoasă din funcțiune” [art. 1 pct. 10 lit. a)]. Se au, deci, în vedere, pe de o parte, procedeele de producție, instalațiile de tratare a deșeurilor și de substituție a produselor chimice, iar pe de altă parte, structura organizațională a întreprinderii. În continuare, „tehnicile disponibile” sunt definite ca fiind „acele tehnici care sunt dezvoltate la un nivel care permite punerea lor în aplicare în sectorul industrial relevant, în condiții economice și tehnice viabile, luându-se în considerare costurile și avantajele, indiferent dacă aceste tehnici sunt sau nu produse sau utilizate în statul membru respectiv, atât timp cât acestea sunt accesibile operatorului în condiții acceptabile” [lit. b)]. Se urmărește aici ca operatorii ce funcționează într-un anumit sector industrial sau agricol să aibă posibilitatea de a procura tehnica respectivă, să o poată aplica în mod efectiv la nivel industrial, iar costurile

sale, atât de cumpărare, cât și de exploatare și întreținere, să fie acceptabile având în vedere condițiile specifice ale sectorului respectiv de activitate. În fine, sintagma „cele mai bune” determină „tehnicile cele mai eficiente pentru atingerea unui nivel general înalt de protecție a mediului în ansamblul său” [lit. c)].

Legea română de transpunere a Directivei IED nr. 278/2013 definește cele mai bune tehnici disponibile plecând de la dispozițiile documentului european, într-o formulare foarte apropiată, după cum urmează: „stadiul de dezvoltare cel mai eficient și avansat înregistrat în dezvoltarea unei activități și a modurilor de exploatare, care demonstrează posibilitatea practică a tehnicilor specifice de a constitui referința pentru stabilirea valorilor-limită de emisie și a altor condiții de autorizare, în scopul prevenirii poluării, iar, în cazul în care nu este posibil, pentru a reduce, în ansamblu, emisiile și impactul asupra mediului în întregul său”.

Documentele de referință privind cele mai bune tehnici disponibile. Directiva impune ca cele mai bune tehnici disponibile să fie determinate pe calea unui schimb de informații între statele membre, reprezentanții sectoarelor industriale avute în vedere de directivă, organizațiile neguvernamentale de protecție a mediului și Comisia Europeană. Aceste consultări sunt sintetizate în documente de referință privind cele mai bune tehnici disponibile, numite pe scurt BREF (*best available techniques reference documents*) denumire impusă de Legea nr. 278/2013), și în cadrul „concluziilor privind cele mai bune tehnici disponibile”, realizate de către Biroul European privind prevenirea și controlul integrat al poluării (EIPPCB). Astfel, cel mai important progres înregistrat de Directiva IED este faptul că aceste documente de referință au dobândit recunoaștere juridică, spre deosebire de regimul IPPC anterior, care definea numai cele mai bune tehnici disponibile.

Încă din anul 1997, Biroul European IPPC, creat în cadrul Institutului de Prospecțiuni Tehnologice de la Sevilla al Centrul Comun de Cercetare al Comisiei Europene, are ca sarcină definirea standardelor tehnice pentru fiecare sector industrial avut în vedere de reglementările europene și le reunește în cadrul documentelor de referință privind cele mai bune tehnici disponibile. Originalitatea acestei activități constă în faptul că se realizează printr-un consens al organismelor interesate sus-menționate, asupra problematici tehnico-economice complexe, având la bază o analiză științifică, și nu considerente de ordin politic. Alături de informațiile generale privind sectoarele industriale, procedeele și tehnicile de implementare, niveluri de emisii și de consum sau tehnicile considerate ca fiind cele mai bune disponibile, documentele de referință conțin și concluzii sintetice, explicând care sunt tehnicile BAT adecvate fiecărui domeniu.

Directiva IED definește documentele BREF (sau „documentele de referință BAT”, conform versiunii în limba română), ca fiind „un document rezultat în urma schimbului de informații organizat în temeiul art. 13, elaborat pentru anumite activități și care descrie îndeosebi tehnicile aplicate, nivelurile actuale ale emisiilor și consumului, tehnicile luate în considerare pentru determinarea celor mai bune tehnici disponibile, precum și concluziile BAT și orice tehnici emergente, acordând o atenție specială criteriilor enumerate în anexa III” (art. 3 pct. 11). Legea nr. 278/2013 preia aproape ad-litteram definiția oferită de directivă, introducând, cum am arătat mai sus, în paralel, denumirea de „BREF”.

Sintetizând, un document de referință BAT trebuie să conțină, pentru un sector industrial determinat, următoarele: date privind starea tehnico-economică a amplasamentelor industriale; un inventar al instalațiilor funcționale în acest sector la momentul redactării documentelor; un inventar al consumurilor și a emisiilor adiacente; o prezentare a tehnicilor propuse ca fiind cele mai bune disponibile; preferința exprimată pentru cele determinate ca fiind cele mai

bune disponibile, ce trebuie să includă: descriere acestora, informațiile necesare pentru evaluarea aplicabilității lor, nivelurile de emisii asociate acestora (numite BATAEL), măsurile de supraveghere, nivelurile de consum și, dacă este cazul, măsurile de aducere la starea inițială a amplasamentului; o prezentare a tehnicilor emergente.

În prezent, există un număr de 32 de documente de referință, și încă două, referitoare la noile activități introduse de Directiva IED, sunt în stadiul de proiect. Un număr de 27 dintre acestea, numite „BREF verticale”, definesc cele mai bune tehnici disponibile pentru anumite sectoare industriale și agricole. Celelalte 5, așa-numitele „BREF orizontale”, se aplică în mai multe sectoare de activitate. Astfel, pentru a identifica cele mai bune tehnici pertinente în cazul unei anumite exploatare industriale, acestea din urmă trebuie avute în vedere în completarea unui sau a mai multor BREF verticale aplicabile.

Data fiind evoluția actuală tehnico-științifică, extrem de accelerată, documentele de referință trebuie revizuite la intervale periodice. Prima operațiune de revizuire a început în 2006, iar o treime dintre acestea sunt revizuite în decursul fiecărui an, pentru o perioadă de aproximativ 2-3 ani.

Odată cu adoptarea Directivei IED, o parte dintre aceste documente de referință au făcut obiectul unui document de sinteză numit „concluzii privind cele mai bune tehnici disponibile”, adoptat de către Comisie după votul statelor membre, având ca obiect toate documentele de referință revizuite odată cu adoptarea directivei. În conținutul acesteia, „concluziile BAT” (conform variantei în limba română) sunt definite ca „un document care conține părți ale unui document de referință BAT, stabilește concluziile privind cele mai bune tehnici disponibile, descrierea acestora, informații pentru evaluarea aplicabilității lor, nivelurile de emisii asociate celor mai bune tehnici disponibile, monitorizarea asociată, nivelurile de consum asociate și, după caz, măsurile relevante de remediere a amplasamentului” (art. 3 pct. 12). Ca și în cazul documentelor BREF, Legea nr. 278/2013 de transpunere a Directivei IED preia în mod direct definiția oferită de către documentul european.

Aceste „concluzii” sunt disponibile în toate limbile oficiale ale Uniunii Europene, în timp ce singura versiune oficială a documentelor de referință de tip BREF este redactată în limba engleză.

4.3.4. Noi condiții de autorizare a activităților industriale

Concluziile privind cele mai bune tehnici disponibile sau, în lipsa acestora, documentele de referință, trebuie avute în vedere de către autoritățile competente în vederea determinării celor mai bune tehnici disponibile pe baza cărora se vor elabora condițiile de autorizare, astfel cum au fost impuse de emitenții actelor de reglementare.

Valorile limită de emisie (VLE), definite în legea română de transpunere ca reprezentând „masa, exprimată prin anumiți parametri specifici, concentrația și/sau nivelul unei emisii care nu trebuie depășite în cursul uneia sau mai multor perioade de timp”, trebuie să garanteze că emisiile unei exploatare industriale nu depășesc, în condițiile normale de exploatare, niveluri de emisii asociate celor mai bune tehnici disponibile, astfel cum au fost definite în concluziile BAT. Această obligație nu se aplică în cazul în care nu există concluzii în acest sens, și în care documentele BREF reprezintă singurele referințe disponibile.

În anumite situații, la cererea unui operator, poate fi acordată o derogare de la respectarea acestui regim, atunci când creșterea costurilor determinată de VLE, care nu depășesc acest nivel de emisii, ar putea fi disproporțională în raport cu beneficiile pentru mediu, pe motive de

poziționare geografică, condiții locale de mediu sau caracteristici tehnice ale instalației industriale.

A. Studiul de impact

Pentru a răspunde obligațiilor specifice impuse de către Directiva 2010/75/UE, orice studiu de impact trebuie să cuprindă, de acum înainte:

1. descrierea măsurilor avute în vedere pentru implementarea celor mai bune tehnici disponibile. Este vorba, practic, despre descrierea măsurilor avute în vedere în procesul de aplicare a tehnicilor BAT, în completarea descrierii măsurilor de reducere și de compensare din cuprinsul studiului de impact, în special pe calea unei comparații între funcționarea instalațiilor utilizând tehnicile optime descrise fie în concluziile BAT, fie în cadrul BREF. În cazul în care o activitate sau un procedeu nu este acoperit de această documentație, justificarea aplicării BAT trebuie argumentată plecându-se de la definiția acestora, astfel cum figurează în cuprinsul directivei sau a legislațiilor naționale.

2. evaluarea tehnico-economică, în cazul unei cereri de derogare. Atunci când nivelul de emisii este superior celui asociat unei tehnici optime, astfel cum este stabilită prin concluziile BAT, operatorul trebuie să realizeze o evaluare având ca obiectiv demonstrarea faptului că acest cost suplimentar generat de respectarea valorii limită de emisie, care nu depășește nivelul de emisie asociat celor mai bune tehnici disponibile, ar antrena o creștere a costurilor disproporțională în raport cu beneficiile pentru mediu.

B. Procedura de reexaminare

Condițiile de autorizare a instalațiilor avute în vedere de directivă trebuie să fie reexaminare la intervale de timp regulate și, dacă este cazul, se poate solicita reactualizarea lor (art. 21 din Directiva IED; capitolul II, secțiunea 8 din Legea nr. 278/2013).

Actualizarea autorizației (în cazul României, a autorizației integrate de mediu) și verificarea conformității instalațiilor cu dispozițiile sale trebuie să se efectueze în termen de 4 ani, începând cu publicarea concluziilor BAT corespunzătoare activității principale a operatorului.

Activitatea principală a unui operator și concluziile BAT relative la aceasta trebuie menționate în cadrul autorizației inițiale. În acest sens, solicitantul autorizației trebuie să formuleze o propunere în cadrul dosarului aferent cererii de autorizare, iar în situația în care nicio dispoziție din cadrul concluziilor BAT nu este aplicabilă activității în cauză, reexaminarea va opera dacă evoluția celor mai bune tehnici disponibile permite o reducere semnificativă a emisiilor.

În același timp, o reexaminare se poate opera și în alte situații, după cum urmează: dacă poluarea cauzată atinge cote semnificative, astfel încât determină modificarea valorilor limită de emisie; dacă siguranța unei exploatații determină utilizarea altor tehnici sau respectarea altei norme de calitate ambientală, nouă sau revizuită.

În fine, trebuie precizat că, în cadrul procedurii de reexaminare, trebuie avut în vedere atât totalitatea concluziilor BAT, cât și toate documentele BREF privind activitățile în cauză.

Pentru a i se aproba reexaminarea autorizației aferentă activității pe care o desfășoară, operatorul trebuie să furnizeze autorității emitente documentația de reexaminare. În concret, aceasta are ca finalitate posibilitatea de a se efectua procedurile de reexaminare și, atunci când se impune, de a se actualiza condițiilor de autorizare. Documentația se realizează într-un termen general de un an începând cu publicarea concluziilor BAT relative la activitatea principală, în 24 de luni, în cazul activităților de creștere a animalelor sau, în alte situații de reexaminare, în termenul impus de autoritatea competentă.

În ceea ce privește conținutul dosarului de reexaminare, acesta este alcătuit din: completări și elemente de actualizare a documentației aferente cererii de autorizare inițiale, privitoare la procedeele de fabricație, materiile prime utilizate și produsele finite, hărți și planuri, analiza efectelor instalațiilor asupra mediului; completări și elemente de actualizare privind cele mai bune tehnici disponibile din cadrul studiului de impact și, dacă este cazul, evaluarea necesară unei solicitări de derogare; analiza funcționării instalației de la ultima reexaminare sau, în lipsa acesteia, în ultimii zece ani.

În cazul unei solicitări de derogare, documentația de reexaminare va fi supusă consultării publicului.

4.3.5. Închiderea amplasamentului

Directiva 2010/75/UE introduce obligația de efectuare a unui raport privind situația de referință care, conform definiției oficiale, preluată și de reglementarea românească de transpunere, constă în informații privind starea de contaminare a solului și a apelor subterane cu substanțe periculoase relevante. În concret, acesta descrie starea solului și a apelor subterane, evaluată înainte de punerea în funcțiune a instalației sau înainte de prima actualizare a autorizației realizate după data intrării în vigoare a reglementării.

Raportul trebuie realizat în situațiile în care activitatea industrială ce urmează să se desfășoare implică utilizarea, producția sau emisia de substanțe sau amestecuri ce fac obiectul art. 3 al Regulamentului (CE) nr. 1272/2008 din 16 decembrie 2008 privind etichetarea și ambalarea substanțelor sau amestecurilor, existând astfel un risc de contaminare a solurilor și a apelor subterane. Astfel, documentul trebuie să conțină informații care să permită compararea stării solului și apelor subterane astfel cum se prezintă la data încetării definitive a activității, cu situația inițială a amplasamentului.

Odată cu încetarea activității, operatorul trebuie să asigure o evaluare a stării poluării solului și apelor subterane, raportată la starea expusă în raportul privind situația de referință. În cazul unei poluări semnificative, prin substanțele deja prefigurate prin raportul inițial, operatorul trebuie să aducă amplasamentul într-o stare cel puțin similară celei descrise în raportul de bază [art. 22 alin. (3) din Directiva IED, art. 22 alin. (6) din Legea nr. 278/2013]. Această obligație se impune în completarea celei referitoare la aducerea în starea inițială în funcție de utilizarea viitoare determinată.

În cazul instalațiilor noi, raportul privind situația de referință trebuie să facă parte din documentația aferentă cererii de autorizare.

4.3.6. Scurte concluzii

Noua directivă privind emisiile industriale subliniază opțiunea legiuitorului european pentru menținerea conceptelor cheie ale abordării integrate a protecției mediului, asigurându-se astfel că reducerea emisiilor într-un anumit mediu – cum ar fi, de pildă, aerul sau apa – nu se transformă într-o poluare pentru alt mediu. În același timp, se impune conceptul de „cele mai bune tehnici disponibile”, stabilite pe calea unui proces intensiv de schimb de informații între statele membre, operatorii economici și organizațiile neguvernamentale de mediu, susținute prin intermediul unor documente auxiliare cu caracter preponderent științific.

Adoptarea acestei directive a avut, deci, ca scop remedierea insuficiențelor reglementărilor existente aferente domeniului emisiilor industriale, dar păstrând sau chiar consolidând dispozițiile fundamentale încă pertinente, precum abordarea integrată sau emiterea de autorizații pe baza celor mai bune tehnici disponibile.

În acest context, Directiva IED lămurește rolul documentațiilor de referință, stabilind că elementele cele mai importante, precum concluziile BAT, constituie referința efectivă în vederea stabilirii condițiilor de autorizare, iar valorile limită de emisie trebuie apreciate în funcție de cele mai bune tehnici disponibile, astfel cum sunt stabilite de către documentațiile BREF.

În ceea ce-i privește pe operatorii economici, aceștia sunt avantajați de unificarea reglementărilor aplicabile la nivelul Uniunii Europene; pe de altă parte, se constată o simplificare a procedurilor administrative, prin comasarea a șapte directive în una singură, eliminându-se astfel anumite incoerențe de ordin procedural. În același timp, prin intermediul noii reglementări, se stimulează participarea activă a părților interesate, în special reprezentanții domeniului privat, la schimburile de informații conduse de Biroul European IPPC, în vederea ameliorării proceselor de redactare a documentelor și concluziilor de referință.

4.4. Evaluarea impactului asupra mediului

Studiul de impact asupra mediului (SIM) este un instrument procedural de prevenire a vătămărilor mediului, prealabil și indispensabil eliberării autorizațiilor, care s-a generalizat practic în toate drepturile naționale, după apariția sa în SUA prin *National Environmental Policy Act* (NEPA) din 1969 și a cunoscut importante dezvoltări în legislațiile naționale, dreptul comunitar (european) și dreptul internațional al mediului¹.

Pe conținut, este vorba de un document cu caracter științific, care analizează și evaluează efectele, presupuse sau manifeste ale unei activități date asupra mediului și care permite, astfel, autorităților publice care decid și publicului care este consultant, să hotărască autorizarea sau nu, a respectivei activități, în cunoștință de cauză. În concepția Convenției de la Espoo, evaluarea impactului asupra mediului (definită ca o procedură națională având drept scop evaluarea impactului probabil asupra mediului al unei activități propuse, potrivit art. 1 „Definiții”) reprezintă un „instrument necesar în vederea îmbunătățirii calității informațiilor furnizate factorilor de decizie și permițând acestora să ia decizii raționale din punct de vedere al mediului, concentrate pe limitarea pe cât posibil a impactului negativ semnificativ al activităților” (Preambul, considerentul 7).

Reglementarea românească (definițiile aferente și art. 21 din O.U.G. nr. 195/2005, cu reglementările subsecvente) se circumscrie unei asemenea caracterizări². Pe lângă procedura

¹ La nivel UE, principalele reglementări în materie, receptate și în legislația românească în procesul de preaderare sunt: Directiva 85/337/CEE din 27 iunie 1985 privind evaluarea incidentelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (revizuită prin Directiva 97/11/CE din 3 martie 1997); Directiva 2001/42/CE din 27 iunie 2001 privind evaluarea incidentelor anumitor planuri și programe asupra mediului, Directiva 2003/35/CE din 26 mai 2003 prevăzând participarea publicului în timpul elaborării anumitor planuri și programe relative la mediu și care modifică, în ceea ce privește participarea publicului și accesul la justiție, Directivele 85/337/CEE și 96/61/CE. La nivel internațional, problema face obiectul Convenției privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontieră, adoptată la Espoo la 25 februarie 1991 (ratificată de România prin Legea nr. 22/2001 și intrată în vigoare la 10 septembrie 1997) și al Protocolului de la Kiev, la Convenția privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontalieră, relativ la evaluarea strategică de mediu, adoptat la 23 mai 2003. Semnificative rămân și Obiectivele și principiile privind evaluarea impactului asupra mediului, adoptate de Consiliul de conducere al Programului Națiunilor Unite pentru Mediu (UNEP) în 1990.

² Potrivit definiției reținute de O.U.G. nr. 195/2005, evaluarea impactului asupra mediului reprezintă un proces menit să identifice, să descrie și să stabilească, în funcție de fiecare caz și în conformitate cu

de realizare și rolul conferit, regimul său juridic este definit și prin aceea că studiul de impact este realizat de persoane fizice sau juridice independente (de titularul planului, programului, proiectului sau al activității care suportă însă cheltuielile aferente elaborării), atestate de autoritatea competentă pentru protecția mediului.

În planul responsabilității aferente și în strânsă legătură cu o asemenea situație, răspunderea pentru corectitudinea informațiilor puse la dispoziția autorităților competente pentru protecția mediului și a publicului revine titularului (planului, programului, proiectului sau activității), iar răspunderea pentru corectitudinea lucrărilor de evaluare (raport, bilanț) aparține autorului acestora [art. 21 alin. (4) din O.U.G. nr. 195/2005].

Dintr-o altă perspectivă, cea privind răspunderea față de terți, dacă o pagubă survine ulterior, prin faptul proiectului sau activității, care are consecințe ecologice neprevăzute în studiul de impact, titularul acestora angajează răspunderea civilă, în condițiile regimului special în materie, indiferent care ar fi, în realitate, conținutul însăși al evaluării. Previziunile studiului nu exonerează, în niciun caz, pe solicitant de răspunderea sa viitoare.

Referitor la răspunderea față de administrație, aceasta s-ar putea pune numai în situația unei evaluări de mediu intenționat eronate și care ar fi indus în eroare autoritatea de mediu.

legislația în vigoare, efectele directe și indirecte, sinergice, cumulative, principale și secundare ale unui proiect asupra sănătății oamenilor și a mediului la care, prin H.G. nr. 1213/2006 (abrogată prin H.G. nr. 445/2009), s-a adăugat „finalizat prin raportul evaluării impactului asupra mediului”. Tot conform aceluiași act normativ, evaluarea de mediu constituie elaborarea raportului de mediu, consultarea publicului și a autorităților publice interesate de efectele implementării planurilor și programelor, luarea în considerare a raportului de mediu și a rezultatelor acestor consultări în procesul decizional și asigurarea informării asupra deciziei luate. Cele două definiții, destul de prolixе, cuprind: prima elemente de conținut și secunda aspecte procedurale ale SIE. După cum se poate observa legea română nu utilizează sintagma „studiu de impact ecologic”, ci o expresie mai imprecisă, respectiv cea de „evaluarea impactului asupra mediului”, dar cu același conținut. De asemenea, ca variante ale acesteia pot fi considerate: evaluarea adecvată (procesul menit să identifice, să descrie și să stabilească, în funcție de obiectivele de conservare și în conformitate cu legislația în vigoare, efectele directe și indirecte, sinergice, cumulative, principale și secundare, ale oricărui plan ori proiect, care nu are o legătură directă sau nu este necesar pentru managementul unei arii naturale protejate de interes unional, dar care ar putea afecta în mod semnificativ aria în mod individual ori în combinație cu alte planuri sau proiecte), evaluarea riscului (lucrare elaborată de persoane fizice sau juridice care au acest drept, potrivit legii, prin care se realizează analiza probabilității și gravității principalelor componente ale impactului asupra mediului și se stabilește necesitatea măsurilor de prevenire, intervenție și/sau remediere), bilanț de mediu (lucrare elaborată de persoane fizice sau juridice care au acest drept, potrivit legii, în scopul obținerii autorizației de mediu, care conține elementele analizei tehnice prin care se obțin informații asupra cauzelor și consecințelor efectelor negative cumulate, anterioare, prezente și anticipate ale activității, în vederea cuantificării impactului de mediu efectiv de pe un amplasament; în cazul în care se identifică un impact semnificativ, bilanțul se completează cu un studiu de evaluare a riscului). Rezultatele acestor expertize sunt consemnate în documentații care pot fi: raport de mediu, raport privind impactul asupra mediului, bilanțul de mediu, raport de amplasament, raport de securitate, studiul de evaluare adecvată. H.G. nr. 1213/2006 renunță la utilizarea termenului de evaluare de mediu (evident, în mod ilegal) și folosește pe cea de procedură de evaluare a impactului asupra mediului pe care o definește drept „parcursul etapelor ce au ca obiect stabilirea necesității supunerii unui proiect evaluării impactului asupra mediului, evaluarea impactului asupra mediului, consultarea publicului și a autorităților publice cu responsabilități în domeniul protecției mediului, luarea în considerare a raportului evaluării impactului asupra mediului și a rezultatelor acestor consultări în procesul decizional și asigurarea informării asupra deciziei luate”.

Aceasta ar putea angaja răspunderea civilă a solicitantului, dar ar fi foarte dificil de probat prejudiciul suportat de autoritățile administrative. Mai degrabă, într-o atare situație s-ar ridica problema răspunderii penale a celor vinovați (în privința elaborării proiectului).

Persoana (fizică sau juridică) atestată, care a efectuat lucrările de evaluare, nu răspunde, în privința conținutului studiului, decât față de solicitant; administrația ori terții nu pot să se întoarcă astfel împotriva executantului, ci numai asupra titularului activității.

Deși există tendința de a se reduce evaluarea impactului asupra mediului la un simplu element al unei proceduri speciale, rolul său rămâne mult mai complex¹, fără a constitui însă un act administrativ special, de sine stătător.

Calificată, în termeni clasici, drept o operațiune procedurală prealabilă (o expertiză științifică), evaluarea de mediu (concretizată prin studiul de impact, amplu reglementat la nivel național, internațional și al UE, fiind considerat o regulă de formă, special protejată) prezintă un grad ridicat de „juridicitate”, prin faptul că, elementele sale pot fi contestate și deci pot genera un contencios. Astfel, procedura de realizare a sa este supusă controlului și contestării de către administrație, publicul interesat și judecător, acesta din urmă putând dispune anularea studiului pentru lipsa publicității, a consultării publicului ori a insuficienței sale (cu ocazia controlului jurisdicțional al actului final al procedurii de reglementare, avizul, acordul sau autorizația). Lipsa, neregularitatea ori ilegalitatea evaluării de mediu constituie un viciu de procedură care antrenează anularea actului de reglementare atacat. Verificarea conținutului studiului de către magistrat se face în sensul analizei dacă acesta cuprinde elementele minimale cerute de reglementările în materie; documentul care apare suficient de serios și de circumstanțiat este legal; dimpotrivă, un studiu sumar ori imprecis, care cuprinde erori ori contradicții va antrena ilegalitatea autorizării acordate, pentru viciu grav de procedură.

Absența studiului de impact, de pildă, poate constitui un motiv de suspendare a actului de reglementare, și o cauză de nulitate absolută a actului de reglementare emis fără existența acestuia.

În Jurisprudența Curții de Justiție a Comunității Europene (CJCE) s-a decis că, în condițiile Directivei 85/337/CEE evaluarea incidentelor asupra mediului ale anumitor proiecte publice sau private trebuie să fie realizată înainte de acordarea autorizației; în cadrul procedurii de autorizare în mai multe etape, această evaluare trebuie, în principiu, să fie efectuată cât mai curând posibil a se identifica și evalua toate efectele pe care proiectul este susceptibil să le aibă asupra mediului; autoritățile competente sunt obligate să ia toate măsurile – generale ori particulare – în scopul de a remedia omisiunea de evaluare a incidentelor asupra mediului ale unui proiect, prevăzându-se posibilitatea de a retrage ori de a suspenda o autorizație deja acordată, în scopul de a se efectua evaluarea de mediu, ori, cu titlul alternativ, dacă particularul consimte, posibilitatea pentru acesta din urmă să reclame repararea prejudiciului suferit².

¹ Această perspectivă este afirmată și de Comisia Europeană într-un răspuns parlamentar „Totuși, trebuie semnalat că Directiva 85/337/CEE este o directivă de procedură și nu permite să se evalueze corectitudinea unui proiect și nici dacă este corectă decizia de autorizare. Dispozițiile pe care le conține cer ca înaintea oricărei decizii de autorizare să se efectueze un studiu pertinent privind efectele posibile ale lucrării asupra mediului și să se îndeplinească procedura corespunzătoare de informare a publicului”; Răspunsul Comisiei Europene la întrebare scrisă, E 1820/96, 1996, DOC 385/47.

² CJCE, hotărârea din 25 septembrie 2003, *High Court of Justice* (England & Wales), cauza C-201/02, chestiune prejudicială.

În context transfrontieră, se prevăd reguli, precum: obligativitatea evaluării impactului asupra mediului înainte de luarea deciziei de a autoriza o activitate cu impact transfrontieră negativ semnificativ asupra mediului, efectuarea acesteia cel puțin în stadiul de proiect al activității propuse, asigurarea posibilității informării și participării publicului la procedurile adecvate de evaluare a impactului asupra mediului, dreptul statului de a adopta măsuri mai restrictive în plan intern, decât cele asumate prin Convenția de la Espoo.

4.5. Competențe

Actele de reglementare sunt emise, revizuite și actualizate, după caz, de autoritățile competente pentru protecția mediului (instituții publice cu personalitate juridică, finanțate integral de la bugetul de stat).

De la regula generală a competenței agențiilor de mediu de emiterie (eliberare) există unele excepții, respectiv:

- Guvernul, prin hotărâre, la propunerea autorității publice centrale pentru protecția mediului emite: acordul de mediu sau decizia de respingere a solicitării, autorizația/autorizația integrată de mediu pentru proiectele/activitățile miniere care utilizează substanțe periculoase în procesul de prelucrare și concentrare, pentru capacități de producție mai mari de 5 milioane de tone/an sau dacă suprafața pe care se desfășoară activitatea este mai mare de 1000 ha (art. 19 al Convenției); acordul de mediu sau autorizația de mediu pentru instalațiile cu risc nuclear major [centrale nucleare-electrice, reactoare de cercetare, uzine de fabricare a combustibilului nuclear și depozite finale ale combustibilului nuclear ars – art. 46 alin. (3)];

- Autoritatea publică centrală pentru protecția mediului (Ministerul mediului și pădurilor) emite autorizațiile și acordurile de import privind activitățile cu organisme modificate genetic, precum și acordul și autorizația de mediu privind utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic și introducerea deliberată în mediu și pe piață a organismelor modificate genetic vii, după solicitarea avizelor necesare (art. 40);

- Agențiile județene pentru protecția mediului emit acordul de mediu pentru proiectele publice sau private ale căror amplasamente se situează pe teritoriul județului respectiv, cu excepția proiectelor aflate sub incidența legislației privind prevenirea și controlul integrat al poluării [art. 6 alin. (1) din Ordinul MMP nr. 135/2010];

- Agențiile regionale pentru protecția mediului emit acord de mediu pentru toate proiectele aflate sub incidența legislației privind prevenirea și controlul integrat al poluării din regiunea de dezvoltare și pentru toate proiectele care fac obiectul evaluării impactului asupra mediului și/sau al evaluării adecvate, al căror amplasament se întinde pe două sau mai multe județe din cadrul aceleiași regiuni de dezvoltare [art. 6 alin. (2) din Ordinul MMP nr. 135/2010];

- Agenția Națională pentru Protecția Mediului – emite acordul de mediu pentru toate proiectele care fac obiectul evaluării impactului asupra mediului și/sau al evaluării adecvate, al căror amplasament se întinde pe două sau mai multe regiuni de dezvoltare [art. 6 alin. (3) din Ordinul MMP nr. 135/2010];

- Administrația Rezervației Biosferei „Delta Dunării” emite acordul de mediu pentru proiectele propuse a se realiza în perimetru rezervației;

- Agenția Regională pentru Protecția Mediului Galați emite acordul de mediu pentru proiectele al căror amplasament se întinde atât pe teritoriul unui județ din afara perimetrului Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, cât și în perimetrul acesteia [art. 6 alin. (5)].

4.6. Proceduri de emitere

Emiterea actelor de reglementare se efectuează potrivit unor proceduri specifice pentru fiecare categorie dintre acestea, aprobate prin hotărâre de guvern sau ordin al autorității publice centrale pentru protecția mediului.

Regimul general al acestora se caracterizează prin următoarele reguli fundamentale comune, stipulate în O.U.G. nr. 195/2005:

- autoritatea competentă pentru protecția mediului emite sau revizuieste, după caz, actele de reglementare;

- titularii planurilor/programelor/proiectelor/activităților au obligația: a) de a notifica autoritatea competentă pentru protecția mediului dacă intervin elemente noi, necunoscute la data emiterii actelor de reglementare, precum și asupra oricăror modificări ale condițiilor care au stat la baza emiterii actelor de reglementare, înainte de realizarea modificării; b) de a respecta termenele stabilite de autoritatea competentă pentru protecția mediului în derularea procedurilor de emitere a actelor de reglementare [art. 15 alin. (2)];

- informarea și consultarea publicului sunt obligatorii în cazul procedurilor de emitere a actelor de reglementare și se realizează conform procedurilor stabilite prin reglementări specifice [art. 20 alin. (2) și (3)];

- accesul la justiție al publicului se realizează potrivit reglementărilor legale în vigoare; organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului au drept la acțiune în justiție în probleme de mediu, având calitate procesuală activă în litigiile care au ca obiect protecția mediului [art. 20 alin. (6)].

4.6.1. Evaluarea impactului anumitor proiecte publice asupra mediului

Prin H.G. nr. 445/2009¹ s-a reglementat evaluarea impactului asupra mediului a acelor proiecte publice și private care pot avea efecte semnificative asupra mediului, transpunându-se astfel reglementările pertinente ale dreptului UE. În înțelesul actului normativ, acordul de mediu reprezintă actul administrativ emis de autoritatea competentă pentru protecția mediului prin care sunt stabilite condițiile și, după caz, măsurile pentru protecția mediului, care trebuie respectate în cazul realizării unui proiect [art. 2 lit. a)], iar aprobarea de dezvoltare constituie decizia autorității sau autorităților competente, care dă dreptul titularului proiectului să realizeze proiectul și care se concretizează în: autorizație de construire [pentru proiectele prevăzute în anexa nr. 1 și cele prevăzute în anexa nr. 2 pct. 1 lit. a), c), e), f) și pct. 2-13 din H.G.], acord privind utilizarea terenurilor în scop agricol intensiv [pentru proiectele prevăzute în anexa nr. 2 pct. 1 lit. b)], acord al conducătorilor subunităților teritoriale de specialitate ale autorităților publice centrale care răspund de silvicultură pentru proiectele privind împădurirea terenurilor pe care nu a existat anterior vegetație forestieră [prevăzute în anexa nr. 2 pct. 1 lit. d)], decizie a inspectorului-șef al inspectoratului teritorial de regim silvic și vânătoare, ordin al conducătorului autorității publice centrale pentru agricultură, păduri și dezvoltare rurală privind aprobarea ocupării temporare sau scoaterii definitive a unui teren din fondul forestier național, autorizație de gospodărire a apelor [art. 2 lit. b)].

Proiectele care pot avea efecte semnificative asupra mediului (din cauza, printre altele, a naturii, dimensiunii sau localizării lor) sunt prevăzute de lege, potrivit sistemul listei, și fac

¹ M.Of. nr. 481 din 13 iulie 2009.

obiectul unei solicitări de aprobare de dezvoltare și unei evaluări a impactului lor asupra mediului, înaintea emiterii acestei aprobări.

Evaluarea impactului asupra mediului identifică, descrie și evaluează, în mod corespunzător și pentru fiecare caz, efectele directe și indirecte ale unui proiect asupra următorilor factori: a) ființe umane, faună și floră; b) sol, apă, aer, climă și peisaj; c) bunuri materiale și patrimoniu cultural; d) interacțiunea dintre factorii prevăzuți la literele a), b) și c).

După o evaluare inițială a proiectului, realizată de autoritățile publice pentru protecția mediului, în care este identificată localizarea proiectului în raport cu ariile naturale protejate de interes comunitar, procedura de evaluare a impactului asupra mediului se realizează în etape, după cum urmează: a) etapa de încadrare a proiectului în procedura de evaluare a impactului asupra mediului; b) etapa de definire a domeniului evaluării și de realizare a raportului privind impactul asupra mediului și etapa de analiză a calității raportului privind impactul asupra mediului (art. 6).

Procedura de evaluare este condusă de către autoritățile pentru protecția mediului care participă la comisia de analiză tehnică, organizată la nivel central și județean și care exprimă puncte de vedere cu privire la acordul de mediu și a aprobării de dezvoltare.

Procedura de evaluare a impactului asupra mediului este parte integrantă din procedura de emiteră a aprobării de dezvoltare.

Metodologia de aplicare a evaluării impactului asupra mediului pentru proiecte publice și private. Etapele necesare parcurgerii procedurii de evaluare a impactului asupra mediului pentru proiectele publice și private au fost stabilite prin Metodologia aprobată prin Ordinul MMP nr. 135/2010¹, care face parte integrantă din procedura de emiteră a aprobării de dezvoltare a oricărui proiect public și privat [art. 1 alin. (3) din respectivul act normativ].

Ele integrează, după caz, și cerințele specifice evaluării adecvate a efectelor potențiale ale proiectelor asupra ariilor naturale protejate de interes comunitar, în vederea obținerii aprobării de dezvoltare.

Evaluarea impactului asupra mediului și evaluarea adecvată stabilesc cadrul unei abordări integrate, prin informarea și consultarea tuturor autorităților cu responsabilități în domeniul protecției mediului și participarea acestora în cadrul comisiei de analiză tehnică (CAT), organizată la nivelul județului unde se află amplasamentul proiectului sau, după caz, la nivel central pentru proiectele aflate în competența autorităților publice centrale pentru protecția mediului.

4.6.2. Procedura de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe

În spiritul reglementărilor europene și internaționale, actul normativ în materie (respectiv prin H.G. nr. 1076/2004 privind stabilirea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe²) și implicit procedura pe care o stabilește au ca obiectiv asigurarea unui „nivel înalt de protecție a mediului și de a contribui la integrarea considerațiilor cu privire la mediu în pregătirea și adoptarea anumitor planuri și programe, în scopul promovării dezvoltării durabile, prin efectuarea unei evaluări de mediu a planurilor și programelor care pot avea efecte semnificative asupra mediului”.

Potrivit legii, sunt supuse evaluării de mediu planurile și programele care pot avea efecte semnificative asupra mediului, determinate de actul normativ [art. 5 alin. (2)-(4) din H.G. nr. 1076/2004].

¹ M.Of. nr. 274 din 27 aprilie 2010.

² M.Of. nr. 707 din 5 august 2004.

Evaluarea de mediu se efectuează în timpul pregătirii planului și programului și se finalizează înainte de adoptarea acestuia ori de trimitere a sa în procedura legislativă; procedura se realizează în etape, astfel: a) etapa de încadrare a planului sau programului în procedura evaluării de mediu; b) etapa de definitivare a proiectului de plan sau de program și de realizare a raportului de mediu; c) etapa de analiză a calității raportului de mediu.

Etapa de încadrare se declanșează prin notificarea în scris a autorității competente pentru protecția mediului și informarea publicului, pentru consultare de către titularul planului sau programului, prima versiune a acestora; publicul poate formula în scris comentarii și propuneri asupra versiunii și eventualele efecte ale acesteia asupra mediului.

Consultarea și concertarea între titularul planului sau programului, a autorității de sănătate publică și a autorităților interesate de efectele implementării planului sau programului, se realizează în cadrul unui comitet special constituit.

Decizia de încadrare se ia de către autoritatea competentă pentru protecția mediului, avându-se în vedere comentariile și propunerile venite din partea publicului, pe baza consultărilor realizate în cadrul comitetului, în termen de 25 de zile calendaristice de la primirea notificării. Planurile și programele care, în urma etapei de încadrare, nu necesită evaluare de mediu, urmează a fi supuse procedurii de adoptare fără aviz.

Etapa de definitivare a proiectului de plan sau de program și de realizare a raportului de mediu are, așa cum îi arată și numele, ca obiective, definitivarea proiectului de plan sau program, stabilirea domeniului și a nivelului de detaliu al informațiilor ce trebuie incluse în raportul de mediu, precum și analiza efectelor semnificative ale planului sau programului asupra mediului, operațiuni care se efectuează în cadrul unui grup de lucru, alcătuit din reprezentanți ai titularului planului sau programului, din una sau mai multe persoane fizice sau juridice interesate atestate conform legii, precum și din experți care pot fi angajați.

Pe baza recomandărilor grupului de lucru, titularul planului sau programului elaborează detaliat alternativele care îndeplinesc obiectivele de mediu relevante pentru respectivele documentele; persoanele atestate, împreună cu experții angajați, după caz, analizează efectele negative asupra mediului a alternativelor propuse de titularul planului sau programului și stabilesc măsurile de prevenire, reducere, compensare și monitorizare a efectelor semnificative ale impactului asupra mediului pentru fiecare alternativă a planului sau programului, făcând recomandări în acest sens.

Urmează, ca pași procedurali: prezentarea, de către titularul planului sau programului, grupului de lucru a alternativei finale (care reprezintă proiectul de plan sau de program) măsurilor de prevenire, reducere sau compensare a efectelor negative asupra mediului, programului de monitorizare, pe baza cărora se realizează conținutul-cadru al raportului de mediu; raportul de mediu identifică, descrie și evaluează potențialele efecte semnificative asupra mediului ale implementării planului sau programului, precum și alternativele rezonabile ale acestuia, luând în considerare obiectivele și aria geografică ale planului sau programului; publicitatea disponibilizării proiectului de plan sau programe, finalizarea raportului de mediu, locul și orarul consultării acestora și faptul că publicul poate face comentarii și propuneri scrise.

Etapa de analiză a calității raportului și de luare a deciziei cuprinde transmiterea, în termen de 5 zile calendaristice de la finalizarea raportului de mediu, de către titular, a proiectului de plan sau de program, însoțit de raport, autorităților competente pentru protecția mediului, organizarea dezbaterii publice a acestora, analiza calității raportului de mediu, luarea deciziei de emitere a avizului de mediu.

Reglementarea în materie (H.G. nr. 1076/2004) stabilește reguli speciale privind informarea și participarea publicului la procedura de evaluare de mediu.

4.6.3. Procedura de evaluare adecvată a efectelor potențiale ale planurilor sau proiectelor asupra ariilor naturale protejate de interes comunitar

Potrivit art. 28 alin. (2) din O.U.G. nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale și a florei și faunei sălbatice, orice plan sau proiect care nu are o legătură directă cu ori nu este necesar pentru managementul ariei naturale protejate de interes comunitar, dar care ar putea afecta în mod semnificativ aria, singur sau în combinație cu alte planuri ori proiecte, este supus unei evaluări adecvate a efectelor potențiale asupra ariei naturale protejate de interes comunitar, având în vedere obiectivele de conservare ale acesteia. Evaluarea adecvată se realizează conform procedurii stabilite prin Ghidul metodologic aprobat prin Ordinul nr. 19/2010 al ministrului mediului și pădurilor¹ și care cuprinde patru etape: de încadrare, a studiului de evaluare adecvată, a soluțiilor alternative și etapa măsurilor compensatorii, atunci când nu există soluții alternative și când impactul negativ persistă. În urma evaluării adecvate, autoritatea competentă pentru protecția mediului emite avizul Natura 2000 sau decizia de respingere a proiectului sau a planului.

4.7. Forma deciziei. Neaplicarea procedurii aprobării tacite în domeniul autorizațiilor de mediu

Datorită specificului actelor de reglementare, forma deciziei autorității publice competente în privința solicitării de emitere a acestora trebuie să fie întotdeauna expresă, fiind inadmisibilă aprobarea în mod tacit.

Procedura aprobării tacite a actelor administrative a fost introdusă în legislația și practica românești prin O.U.G. nr. 27/2003² (aprobată cu modificări prin Legea nr. 486/2003) ca un instrument de eficientizare a acțiunii administrative în satisfacerea drepturilor și intereselor fundamentale ale cetățenilor. Actul normativ cuprinde o accepțiune largă a noțiunii de autorizație, în sensul că aceasta este definită ca actul administrativ emis de autoritățile administrației publice competente, prin care se permite solicitantului desfășurarea unei activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii, precizându-se că noțiunea include și avizele, licențele, permisele, aprobările sau alte asemenea operațiuni administrative prealabile ori ulterioare autorizării propriu-zise. Prin prisma naturii juridice și funcțiilor administrative astfel conferite o asemenea definiție acoperă evident și categoria „actelor de reglementare” din domeniul mediului, dar aplicarea acestei proceduri în privința acestora nu este admisibilă din considerente speciale³.

Într-o opinie s-a considerat că domeniul protecției mediului trebuia exceptat de la procedura stabilită prin O.U.G. nr. 27/2003 și aceasta, pe de o parte, datorită importanței sale deosebite, iar, pe de altă parte, datorită faptului că din definițiile, formulate în anexa nr. 1 a

¹ M.Of. nr. 82 din 8 februarie 2010.

² M.Of. nr. 291 din 25 aprilie 2003.

³ M. Dușu, Aprobarea tacită – contrară Acquis-ului comunitar de mediu, în *Economistul*, 18 mai 2003.

O.U.G. nr. 91/2002 pentru modificarea și completarea Legii protecției mediului nr. 137/1995¹ (aprobată prin Legea nr. 294/2003), diferitelor acte emise de autoritățile de mediu nu rezultă cu claritate natura lor juridică, fiind calificate acte tehnico-juridice: avizele de mediu, autorizația integrată de mediu, autorizația de mediu, acordul integrat de mediu (în realitate doar acordul și autorizația de mediu fiind acte administrative). În plus, această soluție s-ar impune și prin faptul că România a ratificat Convenția de la Aarhus prin Legea nr. 86/2000².

Răspunsul este, în principiu, corect, dar motivația e alta. Pentru formularea sa trebuie să pornim de la faptul că ceea ce este caracteristic pentru autorizațiile (actele de reglementare) de mediu e necesitatea îndeplinirii anumitor cerințe aferente drepturilor procedurale ale dreptului fundamental la un mediu sănătos, legate de publicitatea sa, consultarea și participarea publicului la luarea deciziilor. Astfel, potrivit art. 5 al O.U.G. nr. 195/2005 (în concordanță cu prevederile Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în problemele de mediu, ratificată de România prin Legea nr. 86/2000) printre garanțiile dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic (recunoscut în art. 35 din Constituția României) se numără accesul la informația de mediu [art. 5 lit. a)] și consultarea în procesul de luare a deciziilor privind emiterea actelor de reglementare în domeniu [operațiune obligatorie în cazul procedurilor de emiteră a actelor de reglementare, potrivit art. 20 alin. (3) din actul normativ-cadru].

Așa, de exemplu, în privința publicității (necesară mai ales pentru asigurarea participării publicului la decizie), dacă o asemenea cerință rămâne indiferentă legalității și validității actului administrativ clasic, interesând numai opozabilitatea sa, în cazul procedurii de emiteră a „actelor de reglementare”, de mediu, aceasta reprezintă un element indispensabil legalității lor.

De asemenea, pentru fundamentarea și emiterea actelor de reglementare este necesară realizarea de către persoane fizice sau juridice independente și legal atestate a evaluării impactului asupra mediului, sub forma studiului de impact asupra mediului, bilanțului de mediu, raportului de amplasament sau raportului de securitate³.

Din perspectiva scopului analizei noastre, important rămâne faptul că autorizațiile de mediu (actele de reglementare) sunt emise de autorități în urma și reprezintă rezultatul unei proceduri specifice, evaluarea de mediu – având ca elemente obligatorii evaluarea impactului de mediu sau a riscului, consultarea publicului, luarea în considerare a concluziilor expertizei și rezultatelor acestor consultări în procesul decizional și asigurarea informării asupra deciziei luate – care se reflectă și în privința formei deciziei, expresă sau tacită.

Se dă astfel expresie procedurală exigențelor unui drept și principiilor fundamentale (în special consultării și participării publicului la decizie, element esențial al democrației mediului) și, ca atare, respectarea operațiunilor procedurale respective presupune în mod necesar o implicare expresă, permanentă și decisivă a autorităților competente pentru protecția mediului

¹ Abrogată prin O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului. Definițiile sunt cuprinse acum în art. 2, al actului normativ, iar categoria actelor de reglementare cuprinde: avize de mediu, aviz Natura 2000, acord de mediu, acord de import (export plante și/sau animale sălbatice non-CITES, permis CITES, acord de import pentru organisme modificate genetic, autorizație/autorizație integrată de mediu, autorizație privind activitățile cu organisme modificate genetic).

² R.-A. Lazăr, Pasivitatea administrației. Aspecte de ordin substanțial și procedural. Procedura aprobării tacite, în C.J. nr. 11-12/2005, p. 182.

³ M. Duțu, Dreptul mediului, tratat, abordarea integrată, vol. I, Ed. Economică, București, 2003, p. 351-360.

care, „conduc procedura de reglementare și emit avizele, acordurile și autorizațiile” [art. 8 alin. (1) din O.U.G. nr. 195/2005] și, în mod corespunzător, excluderea procedurii aprobării tacite ca modalitate alternativă de emitere sau reînnoire a autorizațiilor de mediu de către autoritățile administrației publice. Este de domeniul evidenței că, chiar în condițiile în care autorizațiile de mediu nu au fost exceptate expres din categoria autorizațiilor administrative supuse procedurii aprobării tacite de actualele reglementări, în privința lor nu se poate aplica procedura prevăzută de O.U.G. nr. 27/2003. Mai întâi, din punct de vedere formal, în materie de protecție a mediului nu poate fi și nu este prevăzut un termen general pentru emiterea actului de reglementare (ci, eventual, termene subsecvente pentru diversele operațiuni tehnico-administrative aferente procedurii de evaluare), iar cel de 30 de zile de la depunerea cererii stipulat în art. 6 alin. (2) din O.U.G. nr. 27/2003 nu poate fi operant datorită complexității și caracterului numeros al actelor procedurale incluse, la expirarea căruia să se pună problema declanșării unei proceduri tacite. Apoi, consultarea și participarea publicului la luarea deciziei privind actele de reglementare presupun derularea unor proceduri exprese conduse de autoritățile publice, ceea ce exclude atitudinea pasivă din partea administrației. În sfârșit, necesitatea derulării unor proceduri de evaluare a impactului asupra mediului, sub controlul autorităților publice și de persoane (fizice sau juridice) atestate, independent de titularul planului, programului, proiectului sau al activității supuse evaluării și autorizării elimină și ea posibilitatea operării procedurii tacite în domeniu.

Aspecte de drept comparat. În jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) s-a statuat că sistemul autorizării tacite este incompatibil cu cerințele Directivelor 75/442/CEE¹, 76/464/CEE², 80/68/CEE³, 84/360/CEE⁴ și 85/337/CEE⁵.

Astfel, Curtea de la Luxemburg a decis în privința Directivei 80/68/CEE că aceasta „cere întotdeauna ca, după orice anchetă și în funcție de rezultatele acesteia, să se dispună luarea unui act expres de autorizare sau de interdicție”⁶.

Referitor la Directiva 85/337/CEE, s-a menționat că obiectivul esențial al acesteia este acela ca, înainte de acordarea unei autorizații, proiectele susceptibile să aibă incidențe notabile asupra mediului, îndeosebi din cauza naturii, a dimensiunilor sau a situării lor, să fie supuse unei evaluări cu privire la impactul lor⁷, ceea ce nu se poate face în cazul aprobării tacite.

¹ Directiva cadru 75/442/CEE a Consiliului din 15 iulie 1975 cu privire la deșeuri, modificată prin Directiva-cadru 91/156/CEE a Consiliului din 18 martie 1991 și prin Decizia nr. 96/350/CE a Comisiei din 24 mai 1996.

² Directiva 76/464/CEE a Consiliului din 4 mai 1976 privind poluarea cauzată de anumite substanțe periculoase deversate în mediul acvatic al Comunității.

³ Directiva 80/68/CEE a Consiliului din 17 decembrie 1979 privind protecția apelor subterane împotriva poluării cauzate de anumite produse periculoase.

⁴ Directiva 84/360/CEE a Consiliului din 28 iunie 1984 relativă la lupta împotriva poluării atmosferice provenind din instalații industriale.

⁵ Directiva 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea incidentelor asupra mediului ale unor proiecte publice și private, revizuită prin Directiva 97/11/CE a Consiliului din 3 martie 1997. Pentru problematică, a se vedea M. Duțu, *Principii și instituții fundamentale de drept comunitar al mediului*, Ed. Economică, București, 2005.

⁶ CJCE, cauza *Comisia c. Germaniei* (nr. 131/88), decizia din 28 februarie 1991.

⁷ CJCE, cauza *Marele Ducat de Luxemburg c. B. Linster, A. Linster și Y. Linster* (c-287/98), decizia din 19 septembrie 2000.

Din jurisprudența instanței comunitare rezultă că o autorizare tacită nu este compatibilă cu cerințele celor cinci directive comunitare din domeniul mediului, întrucât acestea prevăd fie mecanisme de autorizare prealabilă (Directivele 75/442/CEE, 76/464/CEE, 80/68/CEE și 84/360/CEE), fie proceduri de evaluare care preced acordarea unei autorizații (Directiva 85/337/CEE). Autoritățile naționale au, prin urmare, conform tuturor acestor directive, obligația să examineze caz cu caz cererile de autorizare care le sunt adresate¹.

În acord cu spiritul și litera prevederilor dreptului UE și concluziile jurisprudenței CJUE legislațiile interne ale statelor membre ale Uniunii Europene acceptă regula exceptării actelor administrative de drept al mediului de la aprobarea tacită. Principiul participării publicului, general acceptat (deopotrivă un drept procedural al dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic, recunoscut constituțional-legislativ) se concretizează prin formele procedurale, precum ancheta publică², consultarea (dezbaterea) publicului și referendumul local, care exclud exprimarea unei decizii prin simpla trecere a unui termen și tăcerea administrației competente. Acest fapt este valabil și în celelalte ramuri de drept (dreptul urbanismului, de exemplu), în materii în care eliberarea permiselor este subordonată efectuării anchetei publice, precum proiectele supuse regulilor speciale aferente regimului monumentelor istorice și arheologice, sau cele aflate într-o rezervație naturală ori o zonă de protecție a patrimoniului arhitectural, urban și peisagistic³.

4.8. Termenele de valabilitate

Actele de reglementare sunt acte administrative ale căror efecte sunt limitate în timp. În funcție de natura și particularitățile proiectului sau activității supuse autorizării, termenele de valabilitate stabilite de legea-cadru (art. 16 din O.U.G. nr. 195/2005) sunt:

- avizul de mediu și acordul de mediu își păstrează valabilitatea pe toată perioada punerii în aplicare a planului sau programului, respectiv proiectului;

- autorizația de mediu și autorizația integrată de mediu sunt valabile 10 ani; cu titlul de excepție, autorizațiile de mediu emise cu program pentru conformare sunt valabile pe toată perioada derulării programului, dar nu mai mult de 60 de zile de la data scadenței de realizare a ultimei măsuri din programul respectiv.

În orice caz, aceasta nu poate depăși ultimul termen al programului sau planului.

¹ CJCE, cauza *Comisia Europeană c. Belgiei* (C-230/00), decizia din 14 iunie 2001.

² În dreptul francez, ancheta publică de drept comun este o procedură de informare și consultare a publicului, coordonată de un comisar-anchetator, desemnat de justiția administrativă, indemnizat de stat și independent de puterea executivă, care organizează ancheta. Ordonanța de desemnare nu este un act juridicțional, ci unul administrativ, iar ca act preparatoriu nu poate face obiectul unei acțiuni în contencios administrativ. Ancheta publică de mediu „are ca obiect să informeze publicul și să adune aprecierile, sugestiile și contrapropunerile, posterior studiului de impact, atunci când acesta este prevăzut de lege”, având drept scop să clarifice autoritățile administrative înainte de luarea deciziei.

Pentru dreptul francez, a se vedea: A. Van Lang, *Droit de l'environnement*, Presses Universitaires de France, 2002, p. 202-208; pentru cel spaniol: I. Lasagabaster Herrarte, A. Garcia Ureta, I. Lazcano Brotons, *Derecho ambiental*, Parte general, Onati, 2004, p. 118-120; pentru dreptul italian: C. Pasqualini Salsa, *Diritto ambientale*, VIII edizione, Ed. Maggioli, 2005, p. 153; pentru dreptul anglo-saxon, D. Hughes, T. Jewell, J. Lowther, N. Parpworth, P. de Prez, *Environmental Law*, 4th ed., Butterworths, Lexis Nexis, London, 2002, p. 206; pentru dreptul brazilian: P.A. Leme Machado, *Direito ambiental brasileiro*, 13^a edicao, revista, atualizada e apleada, Ed. Malheiros, Sao Paulo, 2005, p. 268-275.

³ B. Brobenko, *Droit de l'Urbanisme*, 5^e ed., Ed. Gualino, Paris, 2009, p. 154, 207.

4.9. Revizuirea actelor de reglementare

În cazul în care intervin elemente noi, necunoscute la data emiterii actelor de reglementare, sau se modifică condițiile care au stat la baza emiterii lor, autoritatea competentă decide, după caz, pe baza notificării titularului, menținerea actelor de reglementare sau necesitatea revizuirii acestora, informând titularul cu privire la această decizie. Până la adoptarea deciziei în sensul necesității sau nu a revizuirii, este interzisă desfășurarea oricărei activități sau realizarea proiectului, planului ori programului care ar rezulta în urma modificărilor care fac obiectul notificării [art. 16 alin. (5) din O.U.G. nr. 195/2005]. În situația în care se decide revizuirea actelor de reglementare, autoritatea competentă poate solicita refacerea raportului privind impactul asupra mediului sau a bilanțului de mediu, după caz [art. 17 alin. (1)].

Deși legea utilizează termenul de *revizuire*, considerăm că mai potrivit este cel de *modificare* (adaptare, actualizare) a actelor de reglementare respective la situații noi apărute pe parcursul valabilității lor. Astfel, în ciuda faptului că într-o oarecare măsură instituția prevăzută la art. 16 din O.U.G. nr. 195/2005 evocă situația stipulată în art. 322 pct. 5 C.proc.civ. (de unde și denumirea adoptată), totuși diferența în cazul nostru este majoră, în sensul că „revizuirea” intervine atunci când apar elemente noi cu impact asupra mediului, necunoscute (mai precis, inexistente) la data emiterii avizului, acordului și autorizației de mediu.

Așadar, nu este vorba de o revizuire impusă de cunoașterea mai exactă a situației de la momentul emiterii actelor de reglementare, prin noi dovezi, ci de o adaptare a documentelor în cauză la evoluțiile de fapt. Autorizația integrată de mediu se revizuiua inițial în condițiile prevăzute de legislația specifică privind prevenirea și controlul integrat al poluării, respectiv O.U.G. nr. 152/2005 (abrogată în prezent prin Legea nr. 278/2013 privind emisiile industriale). În privința autorizației integrate de mediu, potrivit art. 26 alin. (1), operatorul are obligația să informeze autoritatea competentă cu privire la orice modificări planificate în exploatarea instalației. La această informare (notificare), autoritatea competentă revizuieste, după caz, autorizația integrată de mediu sau condițiile prevăzute de aceasta [art. 26 alin. (2)].

În cazul activităților cu impact transfrontieră asupra mediului operează instituția juridică a reexaminării deciziei, în urma consultării statelor părți la Convenția Espoo interesate; ea intervine în situația în care apar informații suplimentare privind impactul transfrontieră semnificativ al unei activități propuse indirecte de începerea acestora, care nu erau disponibile la momentul luării deciziei privind acea activitate și care ar fi putut influența sensibil această decizie. După cum se poate observa, reexaminarea se apropie mult de instituția clasică a revizuirii. Analiza ulterioară realizării proiectului și adoptarea măsurilor necesare în urma supravegherii activității și determinării apariției oricărui impact transfrontieră negativ evocă adoptarea autorizațiilor de mediu din dreptul intern.

4.10. Suspendarea acordului și autorizației de mediu

Ca operațiune de întrerupere temporară a efectelor juridice ale actului administrativ, suspendarea operează și în privința actelor de reglementare (acordului sau autorizației de mediu) cu titlu excepțional și sub cele două ipostaze posibile: amânarea temporară a producerii efectelor juridice ale actelor administrative sau încetarea vremelnică a acestora. Și în această materie, suspendarea poate deveni necesară din mai multe motive, în principal pentru contestarea legalității de către o persoană fizică, o organizație neguvernamentală de mediu sau de o autoritate publică, în fața instanței de contencios administrativ competentă și

prin hotărâre a acesteia, în condițiile legii, și ca o retractare vremelnică a organului emitent, în cazul schimbării condițiilor de fapt după eliberarea actului de reglementare și punere sub semnul întrebării a legalității sale pe considerente de oportunitate¹. Acest din urmă caz este special reglementat în art. 17 alin. (3)-(5) din O.U.G. nr. 195/2005. Astfel, potrivit acestor prevederi legale, acordul de mediu, autorizația de mediu și autorizația integrată de mediu se suspendă de către autoritatea emitentă, pentru nerespectarea prevederilor acestora. Procedura aferentă presupune o notificare prealabilă prin care se poate acorda un termen de cel mult 60 de zile pentru îndeplinirea obligațiilor, după care se dispune măsura. Suspendarea se menține până la eliminarea cauzelor, dar nu mai mult de 6 luni, după care dacă nu s-au îndeplinit condițiile stabilite prin actul de suspendare se dispune anularea acordului de mediu sau autorizație.

Pe perioada suspendării, desfășurarea proiectului sau activității este interzisă [art. 17 alin. (3)]. Ca în cazul oricărui act administrativ de acest gen, dispozițiile de suspendare și, implicit, de încetare a desfășurării proiectului sau activității sunt executorii de drept, numai instanța judecătorească, în condițiile legii speciale, putând dispune suspendarea acestora.

4.11. Revocarea (retractarea) actelor de reglementare

Actele administrative de mediu pot fi revocate (retractate) în limitele obișnuite ale revocării autorizațiilor administrative individuale creatoare de drepturi, în sensul că nu pot fi retrase decât pentru motive de ilegalitate și în termenele prevăzute de lege; autorizațiile obținute prin fraudă pot fi retractate oricând.

O situație specială o reprezintă cea a procedurii prealabile prevăzută de art. 7 din Legea nr. 554/2004, potrivit căreia înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ unilateral, trebuie să solicite autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. În aceste condiții autoritatea de mediu poate să aprecieze și să decidă asupra retractării actelor de reglementare contestate.

Decizia de revocare a unui act de reglementare este ea însăși o decizie creatoare de drepturi în profitul terților, ceea ce presupune îndeplinirea exigențelor de legalitate.

4.12. Transferul actelor de reglementare

Actele de reglementare sunt autorizații cu caracter real, în sensul că nu sunt legate de persoana titularului lor. Ca atare, acestea pot forma obiectul unui transfer, de exemplu, în favoarea noului titular al proiectului, activității, planului sau programului reglementat. Transferul nu constituie o operațiune total liberă, cerându-se o decizie a autorităților competente în acest sens, care se mulțumește însă a lua act de schimbarea titularului, fără a putea reconsidera conținutul autorizației și nici a impune prescripții noi. Dacă cu această ocazie se constată că nu toate condițiile avute în vedere la emiterea actului se păstrează, atunci se poate ajunge la modificarea (adaptarea) acestuia.

¹ Pentru problema generală a suspendării actelor administrative, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, ed. 4, vol. II, Ed. All Beck, București, 2005, p. 94-96.

4.13. Aspecte procedurale

Accesul la justiție în materie de mediu reprezintă un aspect procedural al dreptului constituțional la un mediu sănătos și echilibrat ecologic. Potrivit art. 20 alin. (5) din O.U.G. nr. 195/2005 „Accesul la justiție al publicului se realizează potrivit reglementărilor legale în vigoare”.

Această dispoziție se coroborează cu prevederile alin. (1) ale aceluiași articol care fac trimitere la aplicarea Convenției privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, semnată la Aarhus la 25 iunie 1998¹ și, desigur, cu art. 21 (Accesul liber la justiție), art. 11 alin. (2) și art. 20 (Tratatele internaționale privind drepturile omului) din Constituția României.

Conform Convenției de la Aarhus (art. 9) accesul la justiție trebuie asigurat în mai multe situații:

- atunci când o persoană estimează că solicitarea sa de informare a fost ignorată, respinsă abuziv ori insuficient luată în calcul;
- în situația contestării, atât pe fond, cât și ca procedură, legalității unei decizii, unui act ori unei omisiuni privind participarea publicului la deciziile vizând activitățile specifice;
- în cazul când acțiunile ori omisiunile particularilor ori autorităților publice contravin prevederilor legislațiilor naționale de mediu.

Cererea trebuie să fie examinată de o instanță judiciară ori un alt organ independent și imparțial stabilit de lege; procedura se impune să fie suficientă și efectivă, astfel încât să poată să ajungă la o soluție care să permită redresarea situației; ea trebuie, de asemenea, să fie obiectivă, echitabilă și rapidă, fără a se ajunge la un cost prohibitiv. Deciziile tribunalelor și, pe cât posibil, și cele ale altor organe să fie accesibile publicului. Bineînțeles, acesta trebuie să fie informat despre posibilitatea pe care o are să angajeze proceduri de acțiune administrativă și judiciară.

Potrivit art. 18 din O.U.G. nr. 195/2005, litigiile generate de emiterea, revizuirea, suspendarea sau anularea actelor de reglementare se soluționează de instanțele de contencios administrativ competente, în condițiile Legii nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ.

Având în vedere actuala competență a instanțelor judecătorești stabilită de Codul de procedură civilă (Legea nr. 134/2010, republicată²), ca regulă, procesele și cererile privind actele de reglementare se judecă în primă instanță, de către curțile de apel [art. 96 pct. 1 C.proc.civ.], iar în recurs de către Înalta Curte de Casație și Justiție [art. 97 pct. 1 C.proc.civ.].

Cum actele de reglementare sunt calificate, prin lege, drept acte administrative, cu competența aferentă de soluționare a litigiilor legate de acestea, condițiile de promovare a acțiunii directe sunt simplificate.

Referitor la condiția vătămării unui drept subiectiv sau interes legitim privat sau public, faptul că dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic este recunoscut ca un drept fundamental (art. 35 din Constituție) garantat, printre altele, prin dreptul oricărei persoane de a se adresa, direct sau prin intermediul organizațiilor pentru protecția mediului, autorităților administrative și/sau judecătorești, după caz, în probleme de mediu indiferent dacă s-a produs sau nu un prejudiciu [prevăzut în art. 5 lit. d) din O.U.G. nr. 195/2005] și accesul la justiție în materie, reglementat prin Convenția de la Aarhus, face să se îndeplinească cerința prevăzută în art. 2 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 554/2004.

¹ Ratificată de România prin Legea nr. 86/2000 și intrată în vigoare la 30 octombrie 2001.

² M.Of. nr. 545 din 3 august 2012.

De altfel, interesul public al protecției mediului, cu consecințele procedurale respective, fuseseră reținute în jurisprudență, preluându-se argumente aduse în literatura de specialitate, anterior revizuirii legii fundamentale din 2003, prin care dreptul la mediu a fost expres recunoscut¹.

O problemă care s-a pus a fost aceea dacă, în cazul litigiilor privind actele de reglementare, este obligatorie parcurgerea procedurii administrative prealabile.

În condițiile vechii reglementări-cadru, respectiv ale art. 12 alin. (2) din Legea nr. 137/1995, care conținea prevederea „accesul la justiție al publicului se realizează potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990, cu modificările ulterioare” (subînțelegându-se că trimiterea a devenit apoi la Legea nr. 554/2004) s-ar fi îngăduit solicitarea suspendării în instanță a actului administrativ în timpul exercitării acțiunii prealabile, și în situația în care nu se preciza că acțiunea prealabilă nu mai este necesară, îndeplinirea acestei proceduri s-ar fi impus, chiar dacă ea apărea ca inutilă și pur formală².

Textul, art. 20 alin. (5) din O.U.G. nr. 195/2005 a înlocuit trimiterea la Legea contenciosului administrativ, cu prevederea că accesul la justiție al publicului se realizează „potrivit reglementărilor legale în vigoare”, ceea ce presupune păstrarea procedurii administrative prealabile, cu atât mai mult cu cât cu această ocazie, autoritatea publică emitentă are posibilitatea de a retracta (revoca) actul de reglementare considerat ilegal. În aceeași perspectivă, în materie se aplică și dispozițiile art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, în sensul că organul emitent al unui aviz, acord sau autorizație de mediu nelegal(ă) poate să solicite instanței constatarea nulității acestuia (eia), în situația în care actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice; în cazul admiterii acțiunii, instanța se va pronunța, și în acest caz, la cerere, și asupra legalității actelor civile încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor civile produse.

Dispoziții procedurale specifice privind autorizațiile integrate de mediu.

Din perspectiva transpunerii prevederilor noii directive privind controlul integrat al poluării, Legea nr. 178/2013 a stabilit unele dispoziții specifice privind accesul la justiție în legătură cu procedura de emitere a autorizației integrate de mediu³.

Astfel, potrivit art. 25 alin. (1) din acest act normativ, orice persoană care face parte din publicul interesat și care are un interes legitim sau se consideră lezată într-un drept al său se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a contesta, din punct de vedere procedural sau substanțial, deciziile, actele sau omisiunile care fac obiectul participării publicului, prevăzute de prezenta lege, cu respectarea prevederilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, și fără a aduce atingere altor prevederi legale. Este vorba, așadar, de decizii, acte sau omisiuni privind participarea publicului la procedurile de emitere a autorizației integrate de mediu pentru instalații noi, pentru orice modificare substanțială în exploatarea instalației și revizuirea sau actualizarea condițiilor unei astfel de autorizații, potrivit prevederilor anexei nr. 4 a Legii nr. 278/2013 și care pot fi contestate înaintea instanțelor de contencios administrativ, ca acte administrative de sine stătătoare, înainte de decizia de emitere, revizuire sau actualizare a autorizațiilor integrate de mediu.

¹ C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 1112 din 12 iunie 1997.

² A. Iorgovan, op. cit., p. 59.

³ Pentru aspecte de drept comparat și comunitar, a se vedea A. Scarcella, *L'Autorizzazione integrata ambientale. Principi, procedure e sistema sanzionatorio*, Ed. Giuffrè, Milano, 2005.

Și aceasta cu atât mai mult cu cât procedura specială de instrumentare a solicitării are caracter principal în raport cu decizia luată (de respingere sau emitere a autorizației, în sens larg).

După luarea deciziei de emitere/revizuire a autorizației integrate de mediu sau de respingere a unei asemenea cereri, respectivele decizii, acte ori omisiuni prealabile nu mai pot fi contestate decât odată cu și prin intermediul autorizațiilor respective. Spre a complini oarecum lipsa aferentă din reglementarea-cadru, în art. 25 alin. (2) din Legea nr. 278/2013 s-a prevăzut că „prevederile alin. (1) nu exclud căile de atac prealabile în fața unei autorități administrative, printr-o procedură gratuită, rapidă, echitabilă și corectă”. În fine, la ultimul alineat al aceluiași articol, se stabilește, oarecum în mod superfluu, că „deciziile autorității competente pentru protecția mediului responsabile cu emiterea autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu cuprind prevederi referitoare la căile de atac administrative și judiciare” [art. 25 alin. (3)].

O chestiune importantă, relativă la controlul intra-unional al emisiilor poluante, este relevată de art. 26 al aceluiași act normativ de transpunere; astfel, se stabilește că, în situația în care autoritatea publică centrală pentru protecția mediului deține informații potrivit cărora funcționarea unei instalații pentru care a fost depusă solicitarea de acordare a autorizației conform art. 4 sau art. 20 alin. (3) și (4) poate determina efecte negative semnificative asupra mediului din alt stat membru, aceasta informează autoritatea publică centrală pentru protecția mediului din statul posibil a fi afectat cu privire la acest subiect. În mod corolar, statul membru care deține informații cu privire la o posibilă poluare gravă poate solicita celui alt stat, prin structurile de resort, orice informație „în situația în care este disponibilă” [art. 26 alin. (2)]. Mai mult decât atât, aceste informații trebuie puse atât la dispoziția administrației centrale, organelor abilitate și structurilor tehnico-științifice de analiză în domeniul protecției mediului, cât și la dispoziția publicului, din ambele state.

4.14. Concluzii

Regimul juridic al actelor de reglementare privind mediul se caracterizează printr-o serie de reguli specifice, care decurg din statutul lor ambivalent-administrativ, ca natură primară și de protecție a mediului, ca finalitate definitorie – precum și printr-o anumită uniformizare a reglementărilor aferente – naționale, comunitare și internaționale.

Astfel, actele de reglementare (avizele, acordurile sau autorizațiile de mediu) sunt *acte administrative*, emise de autoritățile pentru protecția mediului. Calificarea legală și analiza înțelesului lor arată că, sub aspectul conținutului, acestea cuprind preponderent condiții, parametri și norme tehnice, sancționate juridico-administrativ. Dintr-o asemenea perspectivă, ele nu reprezintă însă o simplă preluare și transcriere oficial-statală a datelor tehnico-științifice respective; dimpotrivă, acestea se transpun în figuri juridice specifice și dobândesc autonomia aferentă acestora.

Ele se emit (eliberează) după *proceduri speciale*, bine reglementate, care poartă o triplă amprentă particulară: a tehnicității (presupunând evaluarea impactului asupra mediului și luarea în considerare a rezultatelor sale în decizie), a democrației de mediu (asigurarea informării, consultării și participării publicului la luarea deciziei) și a justiției de mediu (garantarea accesului publicului la justiție, rolul procesual important acordat organizațiilor neguvernamentale și regimul special de reparare a prejudiciului ecologic).

În sfârșit, efectele juridice ale actelor de reglementare sunt diferite, în raport cu categoria de apartenență.

§5. Instrumente economico-fiscale

Așa cum remarca un specialist, nu este posibil (și nici de dorit) să se pună un jandarm în spatele fiecărei persoane, care să vegheze la respectarea legii, iar apoi nu trebuie ignorat faptul că acest supraveghetor public poate fi purtătorul unui interes personal, mai mult sau mai puțin puternic, dar care să afecteze aplicarea normelor legale de protecție a mediului.

În fața unei asemenea situații, legislațiile naționale și practica diferitelor state, precum și reglementările internaționale și comunitare au experimentat și au aplicat o serie de pârghii economice și fiscale, precum taxele pentru emisii ori anumite produse, subvenții, fonduri specializate, redevențe administrative, cote de emisie negociabile, marca ecologică etc., menite să modifice atitudinea persoanelor fizice și juridice față de mediu.

Alături de alte documente internaționale, Declarația de la Rio (1992) invită statele să promoveze utilizarea instrumentelor economice (principiul 16). Efectul benefic al acestor reglementări interstatale este dublu: pe de o parte, influențarea legislațiilor naționale în sensul dezvoltării mijloacelor incitative ori disuasive destinate să marcheze comportamentul producătorilor și consumatorilor, iar pe de altă parte, ridicarea problemei compatibilității lor cu principiul „poluatorul plătește”.

La nivel comunitar, prin cel de-al cincilea program de acțiune „către o dezvoltare durabilă” s-a recunoscut rolul crescând al instrumentelor economice și fiscale în promovarea obiectivului protecției mediului, iar Comisia Europeană a estimat că „cea mai bună modalitate de a atinge obiectivele fixate în materie de mediu este aceea de a combina instrumentele fiscale cu alte măsuri aplicate într-o manieră coerentă în vederea modificării comportamentelor” [Comunicat asupra fiscalității în Uniunea Europeană, Doc. Com. (96) 546].

Aceste mijloace pot să fie incitative (ori stimulative) sau disuasive (penalizatoare) și pot să vizeze includerea în prețul unui produs a contravalorii daunelor ecologice cu același titlu, precum costul materiilor prime ori al producției. Pentru dreptul mediului, ele interesează nu numai din perspectiva strict economică, ci și în măsura în care au fost reglementate juridic.

5.1. Taxele

Sunt folosite frecvent pentru penalizarea produselor ori activităților care aduc atingere mediului. Adeseori, atunci când nu se vrea interzicerea unui produs, ci numai limitarea utilizării sale, acest din urmă obiectiv se poate realiza pe calea instituirii unor taxe suplimentare, care să-i amplifice costul. Este o metodă preferată, de regulă, politicilor de cote ori contingentări, considerate drept foarte birocratice.

În raport cu scopul direct urmărit, taxele pot să se prezinte în următoarele ipostaze:

- taxe percepute după cantitatea ori calitatea substanțelor poluante eliberate în mediu;
- taxe percepute pe produsele care sunt poluante, fie în timpul fabricării acestora, fie în timpul utilizării lor; de asemenea, pot fi taxate produsele devenite învechite, pentru care a fost introdus un sistem de eliminare;
- diferențierea taxelor pentru a favoriza un produs relativ curat prin introducerea unei taxe pentru un produs echivalent, care este poluant; diferențierea permite practicarea de prețuri mai avantajoase pentru produsele curate;
- redevențe utilizate pentru acoperirea cheltuielilor colectivității, de pildă pentru tratarea deșeurilor;

- taxe administrative plătite pentru diverse servicii administrative, precum înregistrarea produselor chimice ori pentru aplicarea anumitor reglementări.

Cunoscând o diversitate de ipostaze în diferitele țări, aceste taxe urmăresc, de regulă, două obiective principale. Este vorba mai întâi despre funcția de colectare de fonduri într-un scop dat; în acest sens, nivelul taxelor este relativ scăzut (de exemplu, taxele asupra produselor petroliere și chimice din SUA, care alimentează fondul de resorbție a descărcărilor periculoase, ori redevențele pentru zgomotul aeronavelor, care servesc la indemnizarea riveranilor, sau taxa parafiscală asupra poluării atmosferice din Franța). În al doilea rând, taxele sunt chemate să stimuleze un nou comportament favorabil față de problemele protecției mediului. Pentru atingerea acestui scop este necesar ca nivelul taxelor să fie ridicat și să apară mai ales ca o penalizare a activității negative pentru ocrotirea naturii. Este, de pildă, cazul redevențelor pentru poluarea apelor, percepute în Franța ori Olanda, taxa italiană asupra pungilor de plastic nedegradabile, taxele finlandeză și norvegiană asupra ambalajelor nerefolosibile.

Dimpotrivă, nerespectând aceste cerințe, experiența austriacă și cea a țărilor scandinave în privința taxelor pentru îngrășăminte chimice ori pesticide au constituit un eșec. Pentru a evita asemenea situații, s-a optat uneori pentru a nu taxa decât suprapoluările, dar la un nivel deosebit de ridicat. Semnificativă este în acest sens redevența instituită în Olanda, în 1987, asupra excedentelor deșeurilor agroalimentare răspândite pe câmp, cele din Germania și Italia asupra poluării apelor, care penalizează mai ales întreprinderile care exced normele regulamentare etc.

În unele state occidentale se manifestă tendința ca fiscalitatea ecologică să se substituie altor fiscalități. Așa de exemplu, în Germania, taxele asupra poluării autovehiculelor au înlocuit vechea taxă de circulație, fără ca fiscalitatea globală asupra mașinilor să fie modificată. În același context, noua taxă suedeză asupra oxizilor de azot produși de centralele electrice va fi în întregime redistribuită acestor centrale (în raport cu rata de energie produsă, astfel încât centralele care, la o producție egală de energie, vor polua mai puțin vor câștiga prin această redistribuire).

Mai mult decât atât, în Olanda s-a prevăzut chiar o modulație ecologică a TVA, de exemplu, taxând cu sume mai mari bunurile de echipament și cu sume mai mici reparațiile, în scopul de a frâna civilizațiile lui „totul este aruncat”. În unele țări se preferă, în materie agricolă, taxări ale supraconsumului de îngrășăminte ori pesticide, suprimarea taxei funciare asupra proprietăților fără construcții (în scopul de a favoriza pe cale fiscală agricultura extensivă în zonele defavorizate).

De exemplu, creșterea extensivă, pe mari suprafețe, a animalelor este penalizată prin taxa funciară, în timp ce creșterea industrială, foarte intensivă, de porci ori de păsări este scutită nu numai de această taxă, ci și de taxa profesională plătită de uzine.

Din perspectivă comunitară, subiectul ecotaxelor trebuie considerat sub două aspecte: pe de o parte, inițiativele luate ori care vor fi întreprinse de către Comunitatea Europeană însăși, pe de altă parte, regimurile naționale care nu scapă unei discipline comunitare. În privința primei probleme, Comisia Europeană a propus încă din 1992 o taxă combinată CO-energie; inițiativa a întâmpinat atâtea opoziții din partea industriei și a statelor comunitare, încât instanța comunitară și-a schimbat în cele din urmă strategia, propunând taxarea tuturor produselor energetice și ajustarea către vârf a taxelor existente. Referitor la ecotaxele naționale, se poate constata că cele mai multe state comunitare au început să se ralieze cerințelor comunitare, țările din nord fiind în general mai deschise acestor sisteme de incitare decât cele din sud.

O problemă ridicată în practică este aceea a posibilităților de comensurare și aplicare corectă a taxelor instituite. Așa cum demonstrează experiența unor țări, întinderea acestora trebuie să fie ușor de măsurat, fiind de preferat astfel renunțarea la aplicarea lor, cum a procedat Olanda în 1988, în privința unei redevențe asupra zgomotului industrial (stabilite în 1983).

Ideile de inovare nu lipsesc nici în acest domeniu, astfel că unii se pronunță pentru o revoluție fiscală și mai profundă, pornind de la respingerea actualului sistem fondat pe taxarea activității. Ar fi bine, ca atare, să se aplice taxe asupra energiei, materiilor prime, poluărilor, cu alte cuvinte asupra a tot ce este rar și ar diminua considerabil sarcinile fiscale și sociale care apasă asupra activității economice și sociale. Fiscalitatea actuală ar favoriza industria hiper-mecanizată, agricultura hiperintensivă, gaspilaajul bunurilor de consum în detrimentul cheltuielilor pentru mediu, pe de-o parte, și ar aduce prejudicii ocupării muncii, pe de altă parte.

Într-o asemenea perspectivă, ecologia și revendicările de locuri de muncă s-ar afla în aceeași ecuație.

Sunt desigur încercări mai ales bucolice de abordare a unei problematici deosebit de complexe și de dificile.

Importante semnificații prezintă în acest context pentru protecția și conservarea mediului și politica prețurilor, scutirile de taxe și subvenții, sistemele de consignație ori bursele de poluare.

Ca o concluzie, taxele asupra activităților industriale ori produselor poluante constituie astăzi un mecanism utilizat curent pentru obținerea unor efecte favorabile asupra protecției mediului.

Majoritatea statelor lumii aplică, sub o formă sau alta, taxe ecologice sau un alt stimulente fiscal în realizarea semnificațiilor principiului „poluatorul plătește”. Documentele ONU și OCDE sunt favorabile unei utilizări cât mai largi a taxelor și sarcinilor fiscale de tip ecologic în general.

5.2. Politica prețurilor

Un important instrument economic de acțiune în favoarea protecției și conservării mediului îl constituie și politica în domeniul prețurilor. Frecvent, întrucât prețurile produselor nu reflectă costul pentru mediu al producției ori al emisiilor rezultate în urma folosirii acestora, el rămâne să fie suportat la nivelul întregii societăți. Ca atare, politicile în materie, reflectând cerințele în principiul „poluatorul plătește”, pot să garanteze luarea în calcul a costului pentru mediu pe care îl comportă bunurile și serviciile. Este de exemplu cazul în care statul este proprietarul ori controlează resursele naturale, precum pădurile ori rezervele de minereu.

Această formulă poate să se repercuteze mai ales asupra prețurilor produselor de bază care provin din țările în curs de dezvoltare, care ar trebui astfel stabilite și percepute încât să reflecte corespunzător costurile ascunse legate de protecția mediului, atât la nivel local, cât și la nivel mondial.

5.3. Împrumuturile (creditele) avantajoase

O altă formă de stimulare economică a acțiunilor favorabile mediului o constituie creditele (împrumuturile) cu dobândă redusă ori chiar fără dobândă. Sunt practicate, mai ales cu ajutor guvernamental, pentru construcția și funcționarea instalațiilor ecologice și sistemelor de reciclare (Franța). Astfel, o taxă specială, calculată pe baza cantității de dioxid de sulf emise, este aplicată echipamentelor de combustie cu o capacitate mai mare de 50 de megawați ori a căror emisie depășește 2500 tone. Sumele primite pe această cale permit susținerea

financiară a achiziționării echipamentelor antipoluare în asemenea instalații. În același context, politicile băncilor de acordare a creditelor pot să includă comportamentul ecologic ca un criteriu tot mai important de evaluare a caracterului serios al unei întreprinderi.

5.4. Asigurările

Alături de instrumentele economice prezentate mai înainte, asigurările joacă un rol din ce în ce mai important, mai ales pe tărâmul reparării pagubelor produse mediului prin activități economice și sociale cu risc ecologic major.

Reglementările legale și practice vizând acoperirea prin asigurare a sinistrelor cauzate prin poluare variază de la o țară la alta. În acest timp, regula generală este aceea că asigurarea nu poate acoperi decât evenimente fortuite. Iată de ce, dacă paguba provine de la o poluare cauzată prin acte deliberate ori printr-o omisiune de asigurare, ea nu se va bucura de nicio reparare. De asemenea, polițele de asigurare nu acoperă, de obicei, decât pagubele care decurg dintr-un eveniment definit ori dintr-un accident; dacă dauna se produce gradual, de exemplu printr-o poluare cumulată, asigurarea nu poate acoperi prejudiciul astfel cauzat. De pildă, în Germania asigurările acoperă fără nicio restricție pagubele corporale rezultate dintr-o deteriorare a mediului, dar exclud daunele cauzate bunurilor care rezultă dintr-o vătămare progresivă. În Olanda, regimul poliței de asigurare de răspundere generală a fost amendat în sensul excluderii poluării cauzate printr-o coroziune graduală a rezervoarelor și cisternelor subterane. Este exclusă răspunderea privitoare la o deteriorare ecologică numai dacă această deteriorare este bruscă și neașteptată și nu este efectul direct al unui proces gradual.

În ultima perioadă se înregistrează tendința formării de către companiile de asigurare de „pool”-uri specializate, care acceptă asigurarea de noi riscuri de poluare relativ necunoscute, sub controlul legislației privind protecția mediului. Totodată, pe această cale se admite din ce în ce mai frecvent extinderea asigurării și asupra riscului de poluare graduală.

5.5. Detaxările și subvențiile

Suprimarea taxelor pentru unele produse datorită semnificațiilor lor pentru ocrotirea naturii s-a dovedit o modalitate importantă de promovare a unor obiective ecologice. Astfel, ridicarea taxelor în cazul benzinei fără plumb a permis în multe țări stabilirea unor prețuri ale acesteia inferioare celor ale benzinei obișnuite, încurajând astfel utilizarea acestui combustibil curat. În același mod s-a procedat și în privința biocarburanților. De asemenea, o diminuare a fiscalității se practică și pentru autovehiculele care respectă norme de poluare mai stricte decât cele instituite pe cale legală.

În privința subvențiilor, menționăm cu titlu de exemplu ajutoarele financiare acordate la nivel național pentru epurarea apei și aerului ori cele oferite la nivel comunitar pentru practicile agricole favorabile mediului. Principala formă de realizare a subvențiilor este reprezentată de fondurile pentru mediu, create pentru a finanța direct protecția naturii. Subvențiile sunt utilizate pentru acordarea de credite sau diminuarea dobânzilor aferente acestora. O formă inedită de incitație economică este experimentată în Danemarca, respectiv un „bonus ecologic”. Pe această cale se recompensează angajații ale căror acțiuni permit reducerea consumului de resurse naturale și a poluării aerului, apei sau solului.

O practică cvasigenerală o reprezintă crearea de fonduri speciale pentru a se finanța direct protecția mediului. Rolul acestora poate fi dublu: pe de o parte, alimentarea din surse

economico-fiscale incitative sau disuasive pentru activitățile economice și sociale, iar pe de altă parte, din destinațiile sumelor astfel colectate, constând în acțiuni directe de ocrotire a naturii. Legi speciale în materie sunt în vigoare în Suedia, Austria, Turcia etc.

La nivel comunitar se înscriu în această categorie ajutoarele pentru investiții, cele destinate să faciliteze adaptarea la noi norme ecologice, ajutoarele pentru activitățile de informare, formare și asistență etc. Referitor la instrumentele comunitare disponibile în vederea finanțării proiectelor de mediu, cele mai semnificative sunt fondurile structurale și programul Life.

5.6. Bursele de poluare

Destul de controversat până în prezent, acest sistem a fost experimentat pentru început mai ales în SUA, în privința apei și aerului.

Chicago Board of Trade (cea mai mare bursă americană de materii prime) a inventat o piață a drepturilor de a polua; societățile americane pot, pe această piață, să cumpere asemenea drepturi, care le permit să satisfacă exigențele de depoluare, fără a investi ele însele în procesele de depoluare. Drepturile de a polua vor fi vândute de către producătorii care și-au ameliorat propria situație, în sensul degajării de la „valoarea ecologică adăugată”, pe care o pot ceda la alți exploatanți mai poluanți.

Principiul constă concret în următoarele: o uzină poate epura mai mult decât i se cere și permite astfel alteia de a epura mai puțin, desigur contra unei anumite plăți. Se vând astfel creanțe de poluare. În SUA s-au format chiar curtieri pentru a intermedia și a facilita asemenea tranzacții. Bine conceput și corect aplicat, sistemul poate constitui o sursă importantă de economii.

Ca atare unele uzine, pentru care costul epurării este scăzut, pot să-și permită o serie de economii transferate altor întreprinderi pentru care costul ar fi, dimpotrivă, considerabil. În plan juridic, *Clean Air Act* din SUA, din 1990, a consacrat acest sistem.

Sistemul se dorește introdus și la nivel internațional, în domeniul reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră prin „permisele de emisie” negociabile, un stat putând vinde altuia dreptul său de „a polua” și chiar să se împrumute de la sine, în sensul de a raporta depășirile de emisie în viitor asupra generațiilor următoare (*borrowing*). Principalul obstacol în realizarea unei „piețe mondiale” a permiselor de emisie va consta în modul de efectuare a controlului, de impunere, în caz de nerespectare, a obiectivelor propuse.

Exemplul mecanismului intern din SUA în materia emisiilor de SO_2 nu este pertinent aici, întrucât, în caz de depășire a „drepturilor de poluare”, autoritățile naționale pot aplica sancțiuni contravenționale sau chiar penale. Or, dreptul internațional public este lipsit de forța de constrângere necesară aplicării dispozițiilor sale. S-ar putea totuși replica faptul că preconizata piață – a permiselor de poluare contra bani – beneficiază de securitate juridică prin posibilitatea de identificare a obiectului însuși al contractului. Numai că suntem departe de a dispune de un sistem fiabil de măsurare a emisiilor și deci de a aprecia eventuala fraudă asupra bunului vândut, și enumerarea inconvenientelor ar putea continua.

Un sistem relativ asemănător a fost experimentat la nivel european în Germania, sub forma „autorizărilor transferabile”, sistem denumit „bula de poluare”. Aceasta ar reprezenta cantitatea totală a poluării admisibile într-o zonă, așa cum a fost fixată de către autorități. Fiecare întreprindere trebuie să obțină din partea autorităților locale o autorizație de emisie în interiorul acestor limite. Astfel, unitățile economice care investesc în procedeele și tehnologiile

de reducere a poluării pot schimba ori vinde autorizările lor altor întreprinderi situate în aceeași zonă, dar mai puțin eficiente în privința protecției mediului.

În plan internațional, singurul instrument de protecție a mediului a fost prevăzut prin Protocolul de la Kyoto (1997) aferent Convenției-cadru privind schimbările climatice și este reprezentat de sistemul „permiselor negociabile”, o aplicație la un alt nivel a burselor de poluare. Conform acestuia, fiecărui stat i se recunoaște un drept de a polua prin gaze cu efect de seră, dar în limitele unui plafon care este o cotă-parte din plafonul global. Statul care este capabil să-și reducă emisiile sub limitele maxime admise este autorizat să vândă alocațiile de poluare neutilizate statelor care nu vor (ca o alegere economică) ori nu o pot face (din cauza dificultăților ecologice) în scopul menținerii plafonului global.

5.7. Sistemele de consignație

Este un mecanism de piață tot mai frecvent utilizat și urmărește consignarea obligatorie a recipientelor pentru a încuraja returnarea ori reciclarea lor.

Practicat de mai mult timp în privința ambalajelor din sticlă, sistemul de consignație, prin reutilizarea acestora și rambursarea cheltuielilor, a fost extins în unele state și pentru sticlele din plastic, și în Germania este preconizat pentru un larg evantai de ambalaje (pentru băuturi, detergenți, vopsele și lacuri etc.). Un sistem de depozitare a autovehiculelor scoase din uz este utilizat în Norvegia încă din anul 1978, în scopul de a evita răspândirea necontrolată a deșeurilor.

Tot un fel de consignație este și procedeul conform căruia taxa plătită pentru uleiuri ori refrigeratoare la momentul cumpărării este returnată în momentul reciclării lor. În sfârșit, este de remarcat și ideea constituirii unei cauțiuni de către exploatanții carierelor de nisip sau de piatră, cauțiune rambursată după repunerea în starea inițială a locului.

O situație specială s-a înregistrat în Danemarca, unde un decret promulgat în 1984 limita importul și vânzarea băuturilor al căror ambalaj nu era aprobat și instaura un sistem de consignație. Printr-o hotărâre din 20 septembrie 1988, Curtea Europeană de Justiție a estimat totuși că reglementarea daneză era disproporționată în raport cu obiectivul stabilit. Preocupările de protecție a mediului trebuie să fie echilibrate în raport cu principiul liberei concurențe și al liberei circulații a bunurilor în interiorul Pieței Comune. În prezent, dintr-o asemenea perspectivă, statele membre ale Uniunii Europene trebuie să obțină, în virtutea art. 92 și 93 ale Tratatului de la Roma, autorizația Comisiei Europene pentru diferitele forme de ajutorare și încurajare a investițiilor tehnologice vizând protejarea mediului.

5.8. Marca verde (eco-label)

În țările occidentale, ca expresie a viziunii în plină afirmare conform căreia important este a descoperi și a preveni problemele ecologice înainte ca acestea să se manifeste, în loc de a reacționa prin mijloace care ar putea fi costisitoare, se acordă o însemnătate crescândă etichetei (mărcii) ecologice. Eticheta ecologică reprezintă un instrument ecologic de promovare a produselor favorabile mediului, făcând apel la preocupările publicului și la prudența producătorilor. O atare metodă cere producătorilor să examineze întregul ciclu al vieții produsului (producere, distribuire, utilizare, eliminare) în scopul de a preveni degradarea mediului în toate stadiile și cu privire la toate sectoarele: aer, apă, sol. Principalul rol al mărcii ecologice este acela de a informa consumatorii asupra produselor considerate ca fiind mai puțin distructive

pentru mediu decât altele similare. Criteriul de calificare îl constituie o apreciere globală asupra calității ecologice a produsului; sunt excluse etichetarea negativă care atrage atenția asupra pericolelor particulare, dar și informațiile specifice, precum cele referitoare la utilizarea materialelor reciclate.

Sistemul a fost practicat pentru prima dată în Germania (prin apariția mărcii „îngerul albastru” în 1978), s-a extins apoi în Norvegia, Suedia și Finlanda în cadrul Consiliului Nordic, în Austria, Portugalia, Franța ș.a.

Se estimează că în prezent există circa 4.000 de produse etichetate ecologic în aproximativ 70 de categorii.

În cadrul Uniunii Europene a fost adoptat la 20 martie 1992 Regulamentul (CE) nr. 880/92 pentru a crea un sistem comunitar de *eco-label* bazat pe participarea voluntară a fabricilor. Aplicarea sistemului de ecomarcă necesită existența unui organism care să propună autorității publice competente categoriile de produse susceptibile de etichetare, pe baza principiului că ecomarca trebuie să producă o reducere importantă a vătămărilor aduse mediului. Odată categoria de produse selecționată, se trece la examinarea tipurilor și gradelor de daune potențiale pentru mediu pe care acestea le prezintă, criteriile de evaluare fiind fixate în colaborare cu grupurile de experți. Fabricanții sunt ținuti să prezinte în mod voluntar produsele pentru examinare, să se angajeze să respecte condițiile contractuale și să plătească o sumă determinată pentru utilizarea mărcii pe o anumită perioadă. Punctul slab constă în faptul că aceste sisteme sunt foarte dificil de administrat, în principal din cauza nevoii de evaluare globală a ciclului de viață întreg al produsului.

În cadrul revizuirii sistemului de atribuire a mărcii ecologice comunitare se au în vedere: extinderea sa la sfera serviciilor, instituirea unui comitet al Uniunii Europene pentru marca ecologică și adoptarea de măsuri specifice de aplicare și finanțare a noilor obiective.

În sfârșit, marca ecologică poate fi folosită și ca un instrument cu valoare mai ales morală, de prestigiu, de identificare și reliefare a unor elemente naturale excepționale sau practici ecologice consacrate. Este cazul, de pildă, al inițiativei lansate în 1998 de către *World Wide Fund for Nature* (WWF), de a crea și a lansa la nivel mondial o marcă privind exploatarea ecologică a pădurilor.

În aceeași categorie a mijloacelor de remarcă a dimensiunilor ecologice se înscriu și practici precum acordarea și abordarea steagului albastru (*Blue Flag*) sau ridicarea fanionului negru. Ambele inițiative aparțin unor organizații neguvernamentale: prima, Fundației de Educație pentru Mediu, iar a doua *Surfrider Foundation Europe* și se acordă în urma unor proceduri stricte.

Semnificațiile lor sunt diferite: *Blue Flag* este semnul unei gestiuni exemplare a problemelor de mediu în cazul plajelor marine sau ale lacurilor, litoralului ș.a.; dimpotrivă, *Steagul negru* reprezintă un semnal de alarmă în privința stării ecologico-sanitare a unui sit turistic.

Prin H.G. nr. 335/2002¹ s-au adoptat măsuri pentru implementarea în România a programului Steagul Albastru – *Blue Flag*.

În România, în urma modificării Legii nr. 137/1995 prin O.U.G. nr. 91/2002, s-a introdus o modalitate de implementare a principiilor elementare și „recunoașterea produselor cu impact redus asupra mediului prin acordarea etichetei ecologice” [art. 4 lit. b)].

¹ M.Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002.

5.9. Concluzii

Instrumentele economico-fiscale joacă un rol din ce în ce mai important în promovarea obiectivelor protecției mediului. Utilizarea acestora presupune însă evaluarea permanentă a eficienței lor în raport cu scopurile propuse și adoptarea corectivelor necesare în vederea unei eficacități cât mai mari. Aceasta din urmă reclamă în primul rând analiza schimbărilor de comportament la nivelul producătorilor și/ori consumatorilor și a costurilor măsurilor luate. Experiența arată că unele proceduri nu au decât un efect limitat, deși presupun sarcini administrative considerabile, ceea ce le diminuează semnificativ eficacitatea. În sfârșit, se poate ajunge și la situația în care eforturile pentru protecția mediului să genereze chiar o anumită creștere economică.

§6. Fondul pentru mediu

După 1989, practica creării unor fonduri speciale pentru susținerea financiară a activităților de protecție a mediului s-a extins cu rapiditate și în statele din Europa Centrală și de Est. Unele dintre acestea s-au constituit cu ajutor financiar occidental, prin conversia datoriei externe față de o serie de țări dezvoltate în finanțări pentru investiția de mediu sau *grant-uri* oferite în același scop ori alte forme de ajutor extern, ca de exemplu *Eco-Fund* din Polonia, format din conversia datoriei externe față de SUA (83,8%), un grant acordat de guvernul Norvegiei, *Eco-Fund* din Bulgaria, constituit din conversia datoriei externe față de Elveția (80,6%), un grant al Băncii Mondiale ș.a.¹ În paralel cu asemenea experiențe s-au format fonduri de mediu permanente, alimentate esențial prin surse interne (naționale).

Purtând diverse denumiri – fondul național pentru protecția mediului și managementul apei (Polonia), fondul de stat pentru mediu (Slovacia, Republica Cehă), fondul de dezvoltare a mediului (Slovenia), fondul național de protecție a mediului (Bulgaria), fondul central de protecție a mediului (Ungaria) ș.a. – el este stabilit, de regulă, anual prin legea bugetului public și se organizează la mai multe paliere: național, regional, local. Ca surse de constituire, cele mai frecvente sunt: redevențele pentru utilizarea factorilor de mediu, amenzile contravenționale, taxele ecologice etc.

Fondul este gestionat de către Ministerul mediului sau, în cazul Estoniei de pildă, de către Centrul de Investiții pentru Mediu, organizat după modelul unei fundații independente, plasate sub patronajul ministerului finanțelor.

Reglementarea fondului pentru mediu în legislația românească. Instituția și practica unui fond special pentru mediu au fost introduse în România prin Legea nr. 73/2000 și sunt reglementate în prezent prin O.U.G. nr. 196/2005 privind fondul de mediu (cu modificările ulterioare). Potrivit acestui act normativ, Fondul pentru mediu este „un instrument economico-financiar destinat susținerii și realizării proiectelor și programelor pentru protecția mediului și pentru atingerea obiectivelor Uniunii Europene în domeniul mediului și schimbărilor climatice, în conformitate cu dispozițiile legale în vigoare” (art. 1). Sursele (veniturile) de constituire a Fondului sunt (art. 9):

¹ În cazul României, poate că existența unui asemenea fond nu s-a pus ca urmare a faptului că, la momentul istoric respectiv (1989), era o țară fără datorie externă.

1. o contribuție de 3% din veniturile realizate din vânzarea deșeurilor metalice feroase și neferoase, inclusiv a bunurilor destinate dezmembrării, obținute de către generatorul deșeurilor, respectiv deținătorul bunurilor destinate dezmembrării, persoană fizică sau juridică. Sumele se rețin prin stopaj la sursă de către operatorii economici care desfășoară activități de colectare și/sau valorificare a deșeurilor, care au obligația să le vireze la Fondul pentru mediu;

2. taxele pentru emisiile de poluanți în atmosferă, datorate de operatorii economici deținători de surse staționare a căror utilizare afectează factorii de mediu, în cuantumul prevăzut în anexa nr. 1;

3. taxele încasate de la operatorii economici utilizatori de noi terenuri pentru depozitarea deșeurilor valorificabile, în limitele prevăzute în anexa nr. 2;

4. o contribuție de 2 lei/kg, datorată de operatorii economici care introduc pe piața națională bunuri ambalate, care distribuie pentru prima dată pe piața națională ambalaje de desfacere, și de operatorii economici care închiriază, sub orice formă, cu titlu profesional, ambalaje, pentru diferența dintre cantitățile de deșeuri de ambalaje corespunzătoare obiectivelor minime de valorificare sau incinerare în instalații de incinerare cu recuperare de energie și de valorificare prin reciclare prevăzute în anexa nr. 3 și cantitățile de deșeuri de ambalaje efectiv valorificate sau incinerate în instalații de incinerare cu recuperare de energie și valorificate prin reciclare;

5. o contribuție de 2% din valoarea substanțelor clasificate prin acte normative ca fiind periculoase pentru mediu, introduse pe piața națională de către operatorii economici;

6. o contribuție de 2% din veniturile realizate din vânzarea masei lemnoase și/sau a materialelor lemnoase obținute de către administratorul, respectiv proprietarul pădurii, cu excepția lemnului de foc, arborilor și arbuștilor ornamentali, pomilor de Crăciun, răchitei și puieților;

7. o contribuție de 2 lei/kg anvelopă, datorată de operatorii economici care introduc pe piața națională anvelope noi și/sau uzate destinate reutilizării, pentru diferența dintre cantitățile de anvelope corespunzătoare obligațiilor anuale de gestionare prevăzute în legislația în vigoare și cantitățile efectiv gestionate;

8. o contribuție de 3% din suma care se încasează anual pentru gestionarea fondurilor de vânătoare, plătită de către gestionarii fondurilor de vânătoare;

9. donații, sponsorizări, asistență financiară din partea persoanelor fizice sau juridice române ori străine și a organizațiilor sau organismelor internaționale;

10. sumele încasate din restituirea finanțărilor acordate, dobânzi, penalități de orice fel, alte operațiuni financiare derulate din sursele financiare ale Fondului pentru mediu;

11. sumele încasate de la manifestări organizate în beneficiul Fondului pentru mediu;

12. cuantumul taxelor pentru emiterea avizelor, acordurilor și a autorizațiilor de mediu;

13. dobânzi și penalități de orice fel datorate de către debitorii Fondului pentru mediu;

14. o contribuție de 100 lei/tonă, datorată de unitățile administrativ-teritoriale sau, după caz, subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor, în cazul neîndeplinirii obiectivului anual de reducere cu 15% a cantităților de deșeuri eliminate prin depozitare din deșeurile municipale și asimilabile colectate prin serviciul public de salubritate, plata făcându-se pentru diferența dintre cantitatea corespunzătoare obiectivului anual de diminuare și cantitatea efectiv îndeplinită spre valorificare sau incinerare în instalații de incinerare cu recuperare de energie. Pentru unitățile administrativ-teritoriale sau, după caz, subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor care nu au organizat serviciu public de salubritate, contribuția se calculează prin aplicarea obiectivului anual de reducere cu 15% la cantitățile de deșeuri

municipale și asimilabile generate potrivit indicelui de generare prevăzut în planurile de gestionare a deșeurilor aprobate în condițiile legii;

15. ecotaxa, în valoare de 0,1 lei/bucată, aplicată pungilor și sacoșelor pentru cumpărături, cu mâner integrat sau aplicat, fabricate din materiale obținute din resurse neregenerabile definite potrivit O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 265/2006, cu modificările și completările ulterioare, încasată de la operatorii economici care introduc pe piața națională astfel de ambalaje de desfacere. Ecotaxa se evidențiază distinct pe documentele de vânzare, iar valoarea acesteia se afișează vizibil la punctul de vânzare, în vederea informării consumatorilor finali;

16. timbrul de mediu pentru autovehicule;

17. o taxă de 0,3 lei/kg, aplicată o singură dată cantităților de uleiuri, pe bază minerală, semi-sintetice, sintetice, cu sau fără adaosuri, datorată de către operatorii economici care introduc pe piața națională astfel de produse. Taxa se evidențiază distinct pe documentele de vânzare;

18. sumele încasate ca urmare a aplicării penalității de 100 euro, echivalentă în lei la cursul de schimb leu/euro al Băncii Naționale a României valabil la data de 1 mai a anului respectiv, pentru fiecare tonă de dioxid de carbon echivalent emisă, plătită de către operatorul sau operatorul de aeronave care nu a restituit certificatele de emisii de gaze cu efect de seră corespunzătoare emisiilor de gaze cu efect de seră generate în anul anterior, în conformitate cu prevederile legale în vigoare;

19. sumele rezultate din comercializarea surplusului de AAU-uri, potrivit prevederilor O.U.G. nr. 29/2010¹ privind valorificarea surplusului de unități ale cantității atribuite României prin Protocolul de la Kyoto, aprobată cu modificări prin Legea nr. 145/2010;

20. suma reprezentând contravaloarea certificatelor verzi neachiziționate, achitată conform prevederilor art. 12 alin. (2) din Legea nr. 220/2008 pentru stabilirea sistemului de promovare a producerii energiei din surse regenerabile de energie, republicată², cu modificările și completările ulterioare;

21. contravaloarea în lei a sumei obținute în urma scoaterii la licitație, în condițiile legii, a certificatelor de emisii rămase neutilizate din rezerva pentru proiectele de tip implementare în comun pentru România din perioada 2008-2012 din cadrul schemei de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră, potrivit prevederilor O.U.G. nr. 115/2011, aprobată prin Legea nr. 163/2012, cu modificările și completările ulterioare;

22. o contribuție de 2 lei/kg aplicată pentru diferența dintre cantitățile de deșeuri de ambalaje, respectiv anvelope uzate declarate ca valorificate de către operatorii economici autorizați pentru preluarea obligațiilor anuale de gestionare a respectivelor deșeuri și cantitățile constatate de Administrația Fondului ca fiind valorificate.

În principiu, sumele astfel colectate, primesc următoarele destinații (pe proiecte eligibile):

a) reducerea impactului asupra atmosferei, apei și solului, inclusiv monitorizarea calității aerului;

b) reducerea nivelului de zgomot;

c) gestionarea deșeurilor;

d) protecția resurselor de apă, sisteme integrate de alimentare cu apă, stații de tratare, canalizare și stații de epurare;

¹ M.Of. nr. 231 din 13 aprilie 2010.

² M.Of. nr. 577 din 13 august 2010.

- e) managementul integrat al zonei costiere;
- f) conservarea biodiversității și administrarea ariilor naturale protejate;
- g) împădurirea terenurilor degradate, reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor;
- h) educația și conștientizarea publicului privind protecția mediului;
- i) creșterea producției de energie din surse regenerabile;
- j) renaturarea terenurilor scoase din patrimoniul natural;
- k) refacerea siturilor contaminate istoric, cu excepția celor reglementate prin legi speciale;
- l) aplicarea de tehnologii curate, incluzând gazeificarea cărbunelui și cogenerare de înaltă eficiență, fără a se limita la acestea;
- m) efectuarea de monitorizări, studii și cercetări în domeniul protecției mediului și schimbărilor climatice privind sarcini derivate din acorduri internaționale, directive europene sau alte reglementări naționale sau internaționale, precum și cercetare – dezvoltare în domeniul schimbărilor climatice;
- n) modernizarea și reabilitarea grupurilor energetice;
- o) închiderea iazurilor de decantare din sectorul minier;
- p) efectuarea de lucrări destinate prevenirii, înlăturării și/sau diminuării efectelor produse de fenomenele meteorologice extreme;
- q) instalarea sistemelor de încălzire care utilizează energie regenerabilă, inclusiv înlocuirea sau completarea sistemelor clasice de încălzire;
- r) Programul național de îmbunătățire a calității mediului prin realizarea de spații verzi în localitățile din mediul urban;
- s) Programul de stimulare a înnoirii Parcului auto național;
- t) Programul de stimulare a înnoirii Parcului național de tractoare și mașini agricole auto-propulsate;
- u) Programul de realizare a pistelor pentru bicicliști.
- v) Programul de dezvoltare și optimizare a Rețelei Naționale de Monitorizare a Calității Aerului.
- w) reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră în transporturi, prin promovarea vehiculelor de transport rutier nepoluante din punct de vedere energetic;
- x) îmbunătățirea utilizării eficiente a energiei în clădiri;
- y) reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră în agricultură;
- z) managementul deșeurilor cu reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră (art. 13).

§7. Alte fonduri cu destinații ecologice

7.1. Fondul de ameliorare a fondului funciar

Se constituie, potrivit art. 92 alin. (4) din Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, republicată¹, astfel cum a fost modificat prin O.U.G. nr. 67/2011², din taxele plătite pentru scoaterea definitivă din circuit agricol și silvic a terenurilor situate în extravilanul localităților și se află la dispoziția Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale și, respectiv, a Ministerului

¹ M.Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998.

² M.Of. nr. 457 din 30 iunie 2011.

Mediului și Gospodăririi Apelor. Scopul instituirii sale este acela de a asigura fondurile necesare pentru cercetarea, proiectarea și executarea lucrărilor prevăzute în proiectele de amenajare, ameliorare și punere în valoare a terenurilor degradate și poluate, cuprinse în perimetrele de ameliorare.

7.2. Fondul de conservare și regenerare a pădurilor

Potrivit art. 33 din noul C.silvic (Legea nr. 46/2008¹), administratorul fondului forestier proprietate publică a statului și proprietarii de păduri au obligația să înființeze fondul de conservare și regenerare a pădurilor, purtător de dobândă, neimpozabil, deductibil fiscal și având regimul rezervelor fiscale. El se constituie dintr-o serie de surse, precum: contravaloarea terenului scos definitiv din fondul forestier proprietate publică a statului, contravaloarea pierderii de creștere determinate de exploatarea masei lemnoase înainte de vârsta exploatabilității de pe aceeași categorie de terenuri, contravaloarea despăgubirilor pentru pagubele produse fondului forestier proprietate publică, sumele reprezentând contravaloarea efectelor determinate de funcțiile de protecție, ecologice și sociale ale pădurilor ș.a.

Sumele astfel constituie se folosesc, printre altele: pentru regenerări, împăduriri de terenuri, pentru reînălțarea de păduri, acoperirea cheltuielilor ocazionate de refacerea pădurilor afectate de calamități ș.a.

¹ M.Of. nr. 238 din 27 martie 2008.

Capitolul IX

Răspunderea pentru vătămrile aduse mediului

Instrument clasic de realizare a prescripțiilor normelor juridice, răspunderea are un impact mai redus în domeniul protecției mediului și prezintă multiple particularități.

Într-adevăr, tendința generală este aceea ca mediul să fie apărat mai ales prin reglementarea acțiunilor care l-ar putea afecta, în vederea prevenirii vătămrilor și mai puțin pe calea răspunderii, din cauza particularităților acestora: prejudiciile ecologice sunt adesea definitive, deteriorarea este ireversibilă, și atunci costul reparării, fie ea și aproximativă, devine exorbitant. Ca atare, o intervenție *a posteriori* pe tărâmul „răului înfăptuit” rămâne adesea incertă, iar efectele sale nu conferă o reparație completă și eficace. Totodată, incertitudinile privind indemnizarea victimelor, care este percepută mai ales ca o sancțiune, nu permit realizarea unui efect disuasiv asupra poluatorilor și a rolului preventiv aferent. De aceea prevenirea apelează mai ales la stabilirea de reglementări și instituirea de proceduri de control prealabil al activităților care prezintă un risc pentru mediu¹.

Totuși, în ciuda acestor dezavantaje, răspunderea sub formele sale tradiționale, administrativă (contravențională), civilă sau penală, la care se adaugă sancțiunile specifice de drept al mediului, continuă să joace un rol important în realizarea prescripțiilor reglementărilor juridice în domeniu.

Așa cum sublinia cea de a X-a Conferință a Miniștrilor Europeni de Justiție (Istanbul, 5-7 iunie 1990), „mediul merită o protecție în sine, și nu numai pentru a servi utilizării de către om sub forma cea mai adecvată din punct de vedere funcțional”.

Ea a fost și este supusă unui efort substanțial de adaptare la particularitățile acțiunii de protecție a mediului, prin dezvoltarea unor laturi specifice (răspunderea civilă pentru prejudiciu ecologic, infracțiuni și contravenții la regimul protecției mediului, contencios legat de autorizațiile administrative de mediu) și de construire treptată a unei forme specifice de răspundere, cea pentru vătămrile aduse mediului.

În înțelegerea modului de construire și evoluție a răspunderii de mediu trebuie să avem în vedere că reglementările juridice de până acum nu impun decât în mod excepțional interdicția de a polua, autorizând în fapt o poluare rezonabilă, acceptabilă. „De la origini problema a fost gândită (politic) și construită (juridic) ca o gestiune administrativă a unui număr de riscuri și vătămări. Astfel, s-a stabilit un dispozitiv de poliție administrativă, care este mai incitativă decât represivă, mai teleologică decât sancționatoare”².

Răspunderea penală (și contravențională) constituie un veritabil „drept represiv al mediului”, funcția sa principală fiind aceea de a proteja valorile naturale recunoscute ca importante și pentru societate. Dimensiunea represivă a reglementărilor a făcut ca, în conținutul lor,

¹ S. Giova, Responsabilità da danno ambientale. Profili di diritto civile, amministrativo e penale, Ed. Scientifiche Italiane, Napoli, 2005; F. Giampietro, La responsabilité per danno all'ambiente, Ed. Giuffrè, Milano, 2006; B. Drobenko, Responsabilité en matière d'environnement, în Jurisclasseur, janvier 2006.

² P. Lascoumes, La justice de l'environnement industriel, une place à prendre et à inventer, în Justices nr. 122, novembre 1988, p. 33.

principiile și instituțiile penale să fie mai puțin „ecologizate”, în sensul adaptării lor la cerințele specifice ale domeniului supus ocrotirii.

La nivel internațional se remarcă o pendulare între procedurile de drept internațional public (consacrate în tratate) și recurgerea la mecanismele dreptului privat (admise mai ales în practica statelor) care conferă răspunderii internaționale pentru pagubele de mediu un profil aparte. Această tendință are toate șansele să se prelungească, fiind preluată și consacrată și la nivelul dreptului pozitiv, cum este cazul Protocolului din 10 septembrie 1999 la Convenția de la Basel asupra mișcărilor transfrontaliere de deșeuri periculoase și preferată în practica statelor.

Problema centrală o reprezintă în acest domeniu eficacitatea represiei „delictelor ecologice”; o primă concluzie este aceea că rezultatele controlului și ale sancțiunilor rămân inefficiente. Tentativele de a degaja, plecând de la dreptul comun al răspunderii, fundamente și reguli specifice mediului nu au dus la prelungiri semnificative la nivelul dreptului pozitiv. Tot așa, încercările de a crea un delict specific vătămării mediului, care să reprime într-o manieră globală ilicitul ecologic nu au ajuns până acum la un rezultat concret. Oricum însă, mugurii unei reforme fundamentale, din perspectivă ecologică, în privința principalelor forme de răspundere au apărut.

Secțiunea 1. Răspunderea de mediu în dreptul internațional

Abordarea răspunderii ambientale din perspectiva celor trei straturi ale normativului juridic, aflate în stare de interdependență, se impune deopotrivă din perspectivă juridică, cât și cea a câmpului teritorial de aplicare a sa, având în vedere impactul activității umane și efectele transfrontiere ale acestuia.

§1. Dreptul internațional

Dreptul internațional rămâne destul de reticent la acceptarea și, mai ales, concretizarea ideii răspunderii internaționale a statelor pentru prejudiciile aduse mediului. Cele mai generoase sunt, în acest sens, Declarațiile marilor reuniuni internaționale precum cele de la Stockholm (1972) și Rio de Janeiro (1992); astfel, aceasta din urmă recunoaște necesitatea pentru state de a elabora o legislație națională privind răspunderea pentru poluare și alte pagube aduse mediului, precum și indemnizarea victimelor lor (principiul 13), de a pune în practică principiul poluatorului plătește (principiul 16), completate cu o obligație de informare a statelor între ele în caz de situație de urgență (principiul 18 și 19). Textele juridice care să permită angajarea răspunderii în domeniu rămân rare și în stare embrionară. În acest context, Convenția privind dreptul mării (1982) prevede că „Statele sunt responsabile de pierderile ori daunele care le sunt imputabile în urma măsurilor luate în aplicarea secțiunii 6, atunci când aceste măsuri sunt: licite ori merg dincolo de cele care sunt necesare în mod rezonabil, în raport cu cunoștințele disponibile”.

Statele vor prevedea căi de acțiune în fața tribunalelor lor pentru acțiunile în reparare a acestor pierderi ori pagube (art. 232). La rândul său Convenția de la New York asupra dreptului relativ la utilizările cursurilor de apă internaționale în scopuri altele decât navigația (1997) prevede „obligația de a nu cauza daune semnificative”, cu un dispozitiv de reparare și, dacă e necesar, de indemnizare; Convenția de la Basel privind controlul fluxului transfrontier de

deșeuri periculoase și a eliminării lor (1989) precizează că „Părțile consideră că traficul ilicit de deșeuri periculoase ori alte deșeuri constituie o infracțiune penală” (art. 4 pct. 3.3), în termenii art. 4 pct. 4 „fiecare parte ia măsurile juridice, administrative și altele care sunt necesare pentru a pune în aplicare și face să se respecte dispozițiile prezentei convenții”, iar în ipoteza în care responsabilitatea unui trafic ilicit nu poate fi imputată unuia dintre actori, statele „cooperează pentru a veghea ca aceste deșeuri periculoase să fie eliminate cât mai repede posibil conform metodelor ecologice în statul de export, în statul de import ori altundeva unde va avea loc” (art. 9-10).

1.1. Jurisprudență internațională

Chiar dacă deciziile în materie de mediu nu sunt numeroase, Curtea Internațională de Justiție precizează posibilitățile existente în materie. Unele dintre aceste hotărâri sunt semnificative în ceea ce privește exigențele de mediu și efectele lor în materia responsabilității.

De timpuriu, dreptul internațional a contribuit la stabilirea principiului responsabilității statelor în materie de poluări transfrontieră. Astfel, primele principii au apărut într-o sentință arbitrală care preciza că „tribunalul consideră că... în baza principiilor dreptului internațional ca și conform celor din dreptul Statelor Unite, niciun stat nu are dreptul să-și folosească teritoriul sau să permită folosirea acestuia astfel încât fumul să provoace un prejudiciu asupra teritoriului altui stat sau proprietăților persoanelor din cadrul acestuia, dacă este vorba de consecințe serioase și dacă prejudiciul este dovedit prin probe clare și convingătoare” (ONU, Sentința arbitrală din 11 martie 1941, cauza *Turnătorii Trail, SUA c. Canadei*. Statele trebuie să prevină poluările, pentru că se impune respectarea drepturilor altor state, CIJ 9 aprilie, 1949, cauza *strâmătorii Corfu*).

Respectul general al mediului este afirmat, indiferent de activitatea avută în vedere; prin urmare: „Obligația statelor de a veghea ca activitățile exercitate în limitele jurisdicției lor sau sub controlul lor să respecte mediul altor state sau altor zone care nu țin de vreo jurisdicție națională, face parte din corpul de reguli al dreptului internațional al mediului”, precizând în plus și că „dacă dreptul internațional existent cu privire la protecția și supravegherea mediului nu interzice în mod specific folosirea de arme nucleare, el aduce importante considerații de ordin ecologic care trebuie luate în considerare în mod corespunzător, în cadrul reglementării principiilor și regulilor de drept aplicabile în cadrul conflictelor armate” (CIJ, 20 decembrie 1974, cauza experiențelor nucleare, *Noua Zeelandă c. Franței*).

Curtea Internațională de Justiție (CIJ) formulează obligațiile statelor în lumea contemporană, precizând: „Grație noilor perspective ale științei și a unei conștiințe care să aibă în vedere că riscurile pe care aceste intervenții, într-un ritm necontrolat și susținut, le-ar avea asupra pentru umanitate, indiferent că este vorba de generațiile prezente sau viitoare, noi norme și cerințe au fost puse la punct, fiind enunțate într-un număr important de instrumente de-a lungul ultimelor două decenii. Aceste noi norme trebuie luate în considerare, iar noile exigențe să fie în mod convenabil apreciate, nu doar atâta timp cât statele au în vedere noi activități, dar și dacă continuă activități începute în trecut. Conceptul de dezvoltare durabilă traduce în mod judicios această necesitate de conciliere a dezvoltării economice și a protecției mediului” (CIJ, 25 septembrie 1997, cauza privind proiectul *Gabcikovo-Nagymaros, Ungaria c. Slovaciei*).

Eficiența intervenției jurisdicționale este încă subordonată capacității limitate a intervențiilor acestei jurisdicții subordonate voinței suverane a Statelor. Mijloacele coercitive sunt astfel

cvasi-inexistente. Constituirea unui veritabil dispozitiv de reguli jurisdicționale în plan internațional, dotat cu competențe și mijloace substanțiale, unde admiterea recursului organizațiilor neguvernamentale, precum în materia drepturilor omului, ar putea face mai eficientă punerea în practică a responsabilității.

1.2. Problemele de drept internațional privat

În condițiile incertitudinii evidente în privința responsabilității internaționale a statului, rămâne problema reparării (indemnizării) victimelor poluărilor transfrontaliere. Soluția avansată și practică până acum, inclusiv în convențiile internaționale reprezentative în materie, consta în transferul chestiunii la nivel interindividual și, în consecință, la cel al jurisdicțiilor interne.

1.3. Indemnizarea victimelor în dreptul internațional privat

Cazul-tip (imaginar sau practic) constă în acela că un locuitor al statului A a suportat pagube în urma poluărilor (transmise prin aer sau prin apă) venite dintr-un stat B. Nevrând ori neputând solicita protecția diplomatică a statului său (care ar putea devia afacerea către responsabilitatea internațională), cel vătămat se va adresa unei jurisdicții civile, acționându-l astfel pe autorul faptului prejudiciabil. La dificultățile decurgând din specificul daunelor ecologice (evaluarea pagubelor, identificarea autorului, stabilirea legăturii de cauzalitate) se adaugă și cele de ordin procedural aferente dreptului internațional privat.

1.4. Competența judiciară

Din acest punct de vedere poate fi vorba fie despre competența statului victimei, fie despre cea a statului „poluatorului”. Ca regulă generală, dreptul internațional privat preconizează competența jurisdicției domiciliului pârâtului (aducându-se ca argumente: cel care este atacat trebuie să aibă avantajul de a se apăra, la el, responsabilitatea poate să fie mai bine examinată, iar executarea deciziei date împotriva autorului pagubei este asigurată). Dimpotrivă, se poate susține că ar trebui ca victima poluării să găsească asigurarea mecanismelor juridice pentru a obține compensația; așadar, ar fi normal ca ea să se poată adresa propriilor tribunale, în propria-i limbă, conform regulilor de procedură care sunt mai ușor de urmat decât cele străine. Indiferent de competența aleasă (desemnată), se cuvine menționat faptul că, fiind vorba despre poluări transfrontaliere, principiul egalității de acces și de tratament al nerezidenților trebuie să se aplice în orice caz. Practica a cunoscut evoluții semnificative în domeniu. Astfel, la 22 octombrie 1957, Curtea de Apel din Sarrebreeck a dat o decizie într-o cauză care avea ca obiect cererea unui patron de restaurant *sarros* din Houilleres, din bazinul Loirei, în urma prejudiciilor de poluare cauzate de fumul și praful emise dintr-o centrală termică situată pe teritoriul francez. Ca atare terasa restaurantului fusese lipsită de consumatori. Curtea a admis fără dificultate competența tribunalelor germane. În mod paradoxal, o serie de dificultăți au apărut în urma unei Convenții privind competența judiciară și executarea sentințelor judiciare în materie civilă și comercială, semnată la Bruxelles la 27 septembrie 1968 de către statele membre ale Comunităților Europene. Conform art. 3 al convenției, pârâtul domiciliat pe teritoriul unui stat contractant poate fi adus în fața instanțelor altui stat contractant, în materie delictuală sau cvasidelictuală, în fața tribunalului locului unde faptul prejudiciabil s-a produs. Devine astfel important de știut ce se înțelege prin „locul unde s-a produs faptul prejudiciabil”.

Este locul unde s-a comis actul care a cauzat prejudiciul ori cel unde s-au înregistrat pagubele? În primul caz, competența revine jurisdicției statului autorului, în cel de-al doilea, celei a statului victimei.

În practică, aceste dispoziții au generat poziții contradictorii. Tribunalul de primă instanță din Fribourg (Germania), pronunțându-se asupra plângerii agricultorilor germani ale căror terenuri fuseseră poluate de emanațiile unei uzine chimice situate în Franța, a estimat, printr-o hotărâre din 10 iunie 1975, că instanța locului prejudiciului este competentă și a condamnat uzina pârâtă la repararea pagubei. În sens invers, în urma introducerii unei cereri la Tribunalul de Arondisment din Rotterdam în „procesul Rinului”, tinzând să se obțină o indemnizație din partea minelor domeniiale de potasiu ale Alsaciei pentru prejudiciul suferit de către horticultorii olandezi din faptul aruncării de mari cantități de sare reziduală în Rin, tribunalul sesizat s-a considerat, la 12 mai 1975, incompetent, estimând că, în cazul respectiv, competența aparține tribunalului locului unde actul care a cauzat poluarea a fost comis, respectiv instanțelor franceze. Această sentință a fost atacată în fața Curții de Apel de la Haga. Reclamanții au susținut că interpretarea clauzei litigioase a Convenției de la Bruxelles indica competența Curții de Justiție a UE. Instanța a luat în calcul acest punct de vedere și a decis, la 27 februarie 1976, să suspende judecata până când instanța comunitară va decide în privința interpretării termenului „locul unde faptul prejudiciabil s-a produs” folosit de convenție.

La 30 noiembrie 1976 CJCE a ales soluția apreciată ca departe de a fi cea mai bună. Astfel, documentul a constatat că faptul că, ținându-se seama de raportul strâns dintre elementele constitutive ale oricărei răspunderi, nu apare ca indicat să se opteze pentru unul sau altul dintre cele două puncte de desemnare posibile, cu eliminarea altuia (fie locul activității poluante, fie cel al producerii pagubelor). Ca atare, fiecare dintre cele două pot, după împrejurări, furniza un indiciu deosebit de util din punctul de vedere al probațiunii și al organizării procesului. În consecință, s-a decis că expresia trebuie înțeleasă că vizează atât locul unde a survenit dauna, cât și pe cel al evenimentului ce a provocat-o. În cazul nostru, aceasta înseamnă că reclamanții olandezi puteau să aleagă și să decidă liber dacă aduc cauza în fața unei jurisdicții olandeze sau a unui tribunal francez. Concret, cauza a fost readusă în fața tribunalului din Rotterdam, care s-a pronunțat pe fond prin sentința din 8 ianuarie 1979.

1.5. Legea aplicabilă

Legea aplicabilă cauzei de indemnizare este determinată de către tribunalul sesizat și considerat competent. Regula generală este, în acest sens, aplicarea legii forului, dar cu precizarea că în niciun caz cererea de despăgubire nu poate fi judecată după reguli mai puțin favorabile pentru partea lezată decât cele aplicabile în materie în statul unde se exercită activitatea în cauză. Astfel, judecătorii pot fi determinați să prefere o regulă străină legii lor naționale, dacă aceasta este mai favorabilă. În orice caz, mai multe instanțe germane au aplicat, independent de principiile internaționale, legea mai favorabilă victimei, chiar dacă aceasta este străină.

1.6. Executarea hotărârii străine

În materia cvasidelictelor (care este calificarea pagubelor transfrontaliere de mediu în sistemele de drept continentale) ori *tort* în *common law*, executarea hotărârilor nu este

asigurată în afara regulilor convenționale. Bineînțeles, statul poluatorului poate să consimtă în mod unilateral. Oricum însă, incertitudinea în domeniu favorizează alegerea forului autorului prezumat al poluării în detrimentul altei opțiuni în care victima, care se adresează unei jurisdicții naționale, riscă să se confrunte cu o decizie a justiției ce nu ar putea fi executată. În interiorul Uniunii Europene, problema este rezolvată prin art. 31 al Convenției de la Bruxelles din 27 septembrie 1968, conform căruia deciziile judiciare date într-un stat contractant și care sunt executorii sunt puse în executare într-un alt stat după ce au fost investite cu formulă executorie la cererea oricăreia dintre părțile interesate.

§2. Responsabilitatea ecologică în dreptul regional (european)

Dreptul regional care a reacționat cel mai evident la problematica ecologică, în general, și cea a responsabilității, în special, rămâne cel european (în ipostazele dezvoltate în cadrul Consiliului Europei și, respectiv, Uniunii Europene), cu particularitățile aferente. De-a lungul timpului s-a conturat chiar o anumită „specializare” a celor două structuri continentale, în sensul că problemele conservării naturii au preocupat preponderent Consiliul, iar cele vizând protecția mediului (din perspectiva efectelor poluării) au intrat în sfera de acțiune a Comunităților, cu implicațiile juridice aferente.

Astfel, dreptul internațional regional european de tip clasic și-a asumat problematica environmentală pe cale jurisprudențială, prin interpretarea creatoare de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) a prevederilor Convenției privind drepturile și libertățile fundamentale (1950) și, mai ales, pe cale convențională prin Convenția de la Lugano (1993), care are un anumit impact asupra mediului.

Convenția europeană a drepturilor omului și libertăților fundamentale este instrumentul de referință a unei protecții internaționale a drepturilor omului în spațiul european, pentru țările aderente.

Ea a fost semnată la Roma, la 4 noiembrie 1950, fiind completată prin mai multe protocoale. Astfel, chiar dacă protecția mediului nu se numără printre problemele tratate de către convenție, interpretările Curții Europene a Drepturilor Omului le-au integrat în mod progresiv, impunând statelor un veritabil regim de responsabilitate în materie. Contribuind la formarea unei ordini publice europene „Convenția constituie mai mult decât un simplu schimb de angajamente internaționale, ea asigurând, în numele valorilor comune și superioare ale statelor, protecția intereselor indivizilor aflați sub autoritatea națională și creează obligații obiective a căror respectare se impune statelor, nu doar cu titlu de contrapartidă a drepturilor consimțite de statele părți și cu privire la angajamentele luate față de indivizi”.

Protecția mediului intervine de o manieră „incidentă” față de protecția vieții private și familiale, pentru a se afirma de acum înainte ca un element indisociabil cu afirmarea „dreptului la un mediu sănătos” (acest lucru este în mod particular ilustrat de decizia CEDO, *Guerra și alții c. Italiei*, 19 februarie 1998).

2.1. Convenția asupra responsabilității civile pentru pagube rezultând din activități periculoase pentru mediu¹

Urmărind asigurarea unei reparări a pagubelor rezultate dintr-o activitate periculoasă și refacerea mediului, acest instrument internațional prezintă un caracter inovator în multe privințe și tinde să aibă un rol de uniformizare și stimulare a reglementărilor juridice interne în materie. Sunt calificate drept „periculoase” nu numai toate activitățile decurgând din folosirea substanțelor periculoase, ci și orice producere ori utilizare a organismelor modificate genetic, orice utilizare a unui microorganism susceptibil să prezinte un risc pentru om sau mediu, precum și orice exploatare care tratează ori depozitează deșeuri. În același timp, convenția nu acoperă transportul de mărfuri, cu excepția celor prin conducte subterane, nici pagubele cauzate printr-o substanță nucleară. Răspunderea este canalizată spre exploatantul activității periculoase ori spre cel care exercită controlul asupra acesteia ori spre ultimul exploatant, în cazul unui sit de stocare a deșeurilor care a fost închis. Răspunderea are caracter obiectiv, iar exonerarea nu operează decât atunci când se probează că paguba rezultă dintr-un act de război, dintr-o insurecție ori un fenomen natural excepțional, din fapta terțului, dintr-un comandament emanat de la o autoritate publică ori dintr-o activitate licită făcută în interesul victimei. În caz de culpă a acesteia, gravitatea culpei agravează proporțional responsabilitatea exploatantului. Acțiunea în reparație se prescrie în termen de trei ani, care curge de la data în care solicitantul a luat cunoștință de pagubă.

Tribunalul competent poate fi cel al locului unde paguba a fost suferită, cel al locului în care activitatea a fost exercitată sau cel al domiciliului pârâtului. În anexa documentului figurează o listă a substanțelor poluante, precum și criteriile și metodele aplicabile diferitelor categorii de asemenea substanțe. De remarcat că această listă preia conținutul Directivei 92/32/CEE din 30 aprilie 1992. Se cuvine subliniat faptul că responsabilitatea internațională în dreptul internațional privat și public se află într-o perioadă de cristalizare, deopotrivă la nivelul reglementar și la cel al practicii judiciare. În această din urmă privință, o serie de cazuri din ultimele decenii au admis despăgubiri pentru repararea pagubelor ecologice (reduse adeseori la cuantumul cheltuielilor de depoluare), precum sentința arbitrală din 11 martie 1941 în cauza de poluare atmosferică de la topitoria Trail, dintre SUA și Canada, cauza privind poluarea Rinului prin uzinele de sare din Alsacia, cauza experiențelor nucleare franceze din Pacific, naufragiul navei Amoco-Cadiz în 1978 și poluarea mării și a țărmurilor cu hidrocarburi, care s-a terminat printr-o decizie a judecătorului american, în 1992, prin care s-a acordat un miliard de franci francezi armatorilor de pescuit pentru 220.000 tone de petrol deversate. În 1991, Statul Alaska, semnând o tranzacție cu compania ExxonMobil, a obținut echivalentul a 7,5 miliarde de franci pentru deversarea a 38.000 de tone de țiței de către petrolierul Exxon Valdez în 1989.

2.2. Convenția europeană privind protecția mediului prin dreptul penal

Un rol important în dezvoltarea dreptului penal al mediului îl are Convenția asupra protecției mediului prin dreptul penal, pregătită în cadrul Consiliului Europei și adoptată la Strasbourg

¹ Adoptată la Lugano la 21 iunie 1993, din inițiativa Consiliului Europei.

la 4 noiembrie 1998 (semnată de România la 15 februarie 1999)¹. Ca orice document internațional de acest gen, convenția stabilește obligații pentru statele-părți de a dezvolta dreptul intern în sensul stăpânirii gravelor pericole pentru mediu generate de „o utilizare necontrolată a mijloacelor tehnice și o exploatare excesivă a resurselor” (Preambul). Astfel, se prevede incriminarea unor fapte comise cu intenție, precum: eliminarea, emisia ori introducerea unei cantități de substanțe ori de radiații ionizante în atmosferă, sol, ape, care au cauzat moartea ori grave leziuni persoanelor ori care creează un risc semnificativ din acest punct de vedere. Aceleași acte trebuie să fie sancționate atunci când sunt ilicite și susceptibile de a cauza deteriorarea durabilă a atmosferei, solului ori apelor sau când cauzează moartea ori grave leziuni persoanelor, pagube substanțiale monumentelor protejate, altor obiecte protejate, bunurilor, animalelor și vegetalelor. Trebuie, de asemenea, să fie sancționate, dacă produc aceleași efecte, eliminarea, tratamentul, stocarea, transportul, exportul ori importul ilicit de deșeuri periculoase, exploatarea ilicită a unei uzine în care se desfășoară o activitate periculoasă, precum și fabricarea, tratamentul, stocarea, utilizarea, transportul, exportul ori importul ilicit de materii nucleare ori alte substanțe radioactive periculoase. Un fascicul important îl formează infracțiunile din neglijență. Lista actelor vizate este aceeași. Statele trebuie, de asemenea, să le califice drept infracțiuni, dar, spre deosebire de cazul celor internaționale, statele care devin parte la convenție pot fie să facă o rezervă în această privință, fie să precizeze că-și rezervă dreptul de a nu proceda la o atare calificare juridică decât atunci când este vorba despre infracțiuni comise prin neglijență gravă.

În afară de aceste situații, documentul prevede și obligația de a califica drept infracțiuni sau contravenții și alte acte atunci când sunt ilicite, comise intenționat ori prin neglijență, precum: emisiile de poluanți, zgomotul, eliminarea, tratamentul, stocarea, transportul, exportul sau importul de deșeuri, manipularea de materii nucleare, de substanțe radioactive ori de produse chimice periculoase, alterările vătămătoare în elementele naturale ale zonelor protejate, precum și posesia, capturarea, prejudicierea, omorârea ori comerțul ilicit cu specii protejate ale faunei și florei sălbatice. Persoanele juridice în contul cărora a fost comisă o infracțiune de către organele lor, un membru al acestora ori alți reprezentanți sunt pasibile de sancțiuni, fără ca această responsabilitate să excludă urmărirea persoanelor fizice (art. 9 din Convenție). Statele-părți trebuie să stabilească competența jurisdicțiilor lor, inclusiv pentru cercetarea și judecarea infracțiunilor săvârșite la bordul unei nave ori aeronave aflate sub pavilionul lor ori care sunt imputabile unui resortisant al lor, dacă locul de comitere nu relevă nicio jurisdicție. În privința sancțiunilor, în stabilirea acestora trebuie să se țină seama de gravitatea forțelor și pot fi: închisoarea, sancțiuni pecuniare și obligația de a readuce mediul în situația anterioară. Măsura confiscării va viza instrumentele și produsele ori bunurile care au servit la săvârșirea faptei ori sunt rezultatul acesteia.

2.3. Elemente ale unui regim la nivelul Uniunii Europene al răspunderii în materie de mediu

Adoptarea unui regim comunitar cât mai complet și uniform în domeniul prevenirii și reparării pagubelor de mediu preocupă instanțele competente ale Uniunii Europene de mai mult timp și se circumscrie problematicii aplicării principiului responsabilității, aflat în strânsă conexiune cu principiul poluatorul plătește.

¹ Pentru o prezentare a Convenției, a se vedea A. Szony Dandachi, *Le convention sur la protection de l'environnement par le droit penal*, în *Revue juridique de l'environnement* nr. 3/2003, p. 281-288.

Astfel, așa cum am arătat mai înainte, la 9 februarie 2000 Comisia Europeană a adoptat „Cartea albă privind responsabilitatea de mediu”, la capătul unor preocupări declanșate încă din 14 mai 1993, când Comisia Europeană a adoptat o „Carte Verde”, care a prevăzut declanșarea lucrărilor în materie. Documentul a reușit să stabilească o serie de principii, unele asupra cărora s-a conturat deja un consens, altele aflate încă în suspensie.

Comisia a susținut necesitatea unei intervenții comunitare în materie, pe de o parte, pentru a asigura coerența politicilor și dreptului comunitar, iar pe de altă parte, pentru a garanta concurența și a ameliora funcționarea pieței interioare.

O reglementare comunitară în domeniu ar viza mai ales completarea legislațiilor statelor membre care permit o acțiune în răspundere în caz de atingere a sănătății persoanelor ori a proprietății, dar nu ar lua în calcul întotdeauna pagubele ocazionate resurselor naturale și în special cele cauzate biodiversității.

Documentul rezolva apoi două chestiuni de fond. Prima se referă la acceptarea principiului neretroactivității regimului de răspundere care este preconizat; ca atare, pagubele cauzate mediului ce-și găsesc originea în fapte anterioare intrării în vigoare a viitoarei directive vor continua să fie guvernate de sistemele vechi de răspundere. Rămâne însă dificila sarcină de a defini ce înseamnă „poluare trecută”.

Un al doilea principiu de fond care rezultă din ansamblul documentului este principiul de coerență. Comisia a insistat asupra faptului că regimul de răspundere, în materie de mediu, nu trebuie să fie definit independent de luarea în calcul a regimurilor de prevenire. Reglementările juridice comunitare nu tratează în mod uniform ansamblul activităților susceptibile să cauzeze pagube ecologice; în același timp, ele nu protejuesc toate mediile, toate speciile în aceeași măsură și în aceeași manieră. Referitor la activități, o atenție deosebită este acordată celor care par drept cele mai periculoase sau care atentează cel mai mult la echilibrele naturale; în privința bunurilor și mediilor victime ale acestor atentate, accentul se pune asupra siturilor contaminate și asupra necesității de a păstra biodiversitatea.

Principiul coerenței ar consta în propunerea unui regim de răspundere care să țină seama de aceste priorități. Astfel, de exemplu, numai activitățile considerate potențial periculoase, întrucât sunt reglementate de dreptul european al mediului, ar putea da naștere la o răspundere fără culpă. Cele care nu fac obiectul unei reglementări preventive (de tipul „instalațiilor clasificate”) vor fi considerate nepericuloase și nu vor putea antrena decât o răspundere pentru culpă și cu condiția expresă ca paguba să fie o pagubă adusă biodiversității, respectiv resurselor naturale comunitare protejate în cadrul rețelei „Natura 2000”.

În privința răspunderii, documentul acordă prioritate regimurilor de răspundere obiectivă și acceptă răspunderea bazată pe culpă numai atunci când paguba este cauzată prin activități care, prin ele însele, nu sunt identificate ca periculoase. Coabitarea celor două fundamente în cadrul aceluiași regim de responsabilitate poate genera o serie de dificultăți.

Referitor la criteriile menite să ducă la determinarea responsabilului, aceasta s-ar face atât în plan colectiv, cât și în plan individual. În prima ipostază, responsabilul este determinat prin activitatea periculoasă pe care o exploatează, ea însăși fiind definită prin referință la prevederile legislative de prevenție; el poate să fie, de asemenea, desemnat prin natura pagubelor cauzate: va fi considerat potențial responsabil cel care, indiferent care ar fi activitatea sa, a adus atingere bunurilor special protejate și mai ales biodiversității, așa cum aceasta este luată în calcul de directivele „Habitat” și „Păsări sălbatice”. Ar putea astfel să fie responsabil, fie pentru că acesta exercită o activitate calificată *a priori* ca periculoasă, fie pentru că a cauzat anumite tipuri de pagube. Pe plan individual, responsabil va fi cel care exercită controlul

activității prejudiciabile ori cel care a comis greșeala, atunci când aceasta era necesară. În ceea ce privește repararea, determinarea persoanelor abilitate să acționeze și modalitățile de evaluare și de reparare a pagubelor sunt principalele probleme.

2.3.1. Directiva privind răspunderea de mediu în vederea prevenirii și reparării pagubelor ecologice

Continuând preocupările anterioare, la 23 ianuarie 2002 a fost publicată propunerea Parlamentului European și a Consiliului privind responsabilitatea de mediu în vederea prevenirii și reparării pagubelor ecologice (COM 2002/17 final) care a fost modificată la 26 ianuarie 2004 (COM 2004/55 final) și a ajuns la un text definitiv la 21 aprilie 2004, sub forma Directivei 2004/35/CE asupra responsabilității de mediu privind prevenirea și repararea daunelor aduse mediului. Documentul vizează stabilirea unui cadru comun pentru răspunderea de mediu fondat pe principiul poluatorul plătește, în vederea prevenirii și reparării daunelor ecologice la un cost rezonabil pentru societate. „Nu este vorba de o directivă privind responsabilitatea civilă care să se impună întregii Europe, de o manieră generală, un mecanism de responsabilitate obiectivă ori fără culpă în materie de mediu¹, ci un demers relativ limitat”.

Potrivit directivei, daunele de mediu sunt definite astfel:

- daunele, directe ori indirecte, cauzate mediului acvatic vizat de legislația comunitară în materie de gestiune a apelor;
- daunele, directe ori indirecte, cauzate speciilor și habitatelor naturale protejate la nivel comunitar prin Directiva „păsări sălbatice” din 1979 și de Directiva „habitate” din 1992;
- contaminarea, directă ori indirectă, a solurilor care antrenează un risc important pentru sănătatea umană.

Principiul responsabilității se aplică daunelor de mediu și amenințărilor iminente ale acestora, atunci când ele rezultă din activități profesionale, din moment ce este posibil să se stabilească o legătură de cauzalitate între pagubă și activitatea în cauză.

Directiva distinge, în acest caz, două situații complementare, cărora li se aplică un regim de responsabilitate distinct: pe de o parte, în cazurile de activități profesionale enumerate de directivă și, pe de alta, în caz de alte activități profesionale.

Primul regim de răspundere se aplică activităților profesionale periculoase ori potențial periculoase enumerate în anexa III a directivei, exploatanții lor fiind ținuti să repare pagubele pe care le cauzează mediului, chiar fără culpă ori neglijență².

¹ C. Hermon, Les perspectives ouvertes par la Directive du 21 avril 2004, Actualité juridique de droit administratif, 4 octobre 2004, p. 1972 și urm.; M. Prieur, La responsabilité environnementale en droit communautaire, în Revue européenne de droit de l'environnement nr. 2/2004, p. 129.

² Anexa III (Activități reglementate de Directiva din 21 aprilie 2004).

1. Exploatarea instalațiilor care trebuie autorizate, conform Directivei 96/61/CE din 24 septembrie 1996 cu privire la prevenirea și reducerea integrată a poluării. Este vorba de toate activitățile enumerate în anexa I a Directivei 96/61/CE, cu excepția instalațiilor sau a părților din instalații utilizate pentru cercetare, dezvoltare și experimentarea unor noi produse sau procedee.

2. Operațiunile de gestionare a deșeurilor, îndeosebi colectarea, transportul, valorificarea și eliminarea deșeurilor și a deșeurilor periculoase precum și supravegherea acestor operațiuni și tratamentul ulterior al siturilor unde se efectuează eliminarea – care trebuie autorizate sau înregistrate conform Directivei 75/442/CEE din 15 iulie 1975 privind deșeurile periculoase. Aceste activități se referă între altele, la exploatarea depozitelor de deșeuri (gropi de gunoi) în sensul Directivei 1999/31/CE din 26 aprilie 1999 cu privire la depozitarea deșeurilor și exploatarea instalațiilor de incinerare în sensul Directivei

Câmpul de aplicare și procedurale aplicabile pentru atingerea rezultatelor prescrise sunt lăsate în mare măsură la libera alegere a statelor membre, potrivit principiilor subsidiarității și proporționalității.

Dat fiind faptul că activele de mediu (biodiversitatea și apele în cea mai mare parte a cazurilor) sunt frecvent exceptate de la a face obiectul dreptului de proprietate privată, care ar incita la punerea corectă în aplicare și la respectarea regimului propus, propunerea autorizează entitățile calificate, precum și persoanele care au un interes suficient să ceară autori-

2000/76/CE din 4 decembrie 2000 cu privire la incinerarea deșeurilor. Conform prezentei directive, Statele membre pot hotărî că aceste activități nu se referă la răspândirea, pentru nevoi agricole, a noroiului de epurare, provenind de la stațiile de epurare a apelor reziduale urbane tratate în conformitate cu o normă aprobată.

3. Orice deversare efectuată în apele interioare de suprafață care necesită o autorizare prealabilă conform Directivei 76/464/CEE din 4 mai 1976 cu privire la poluarea cauzată de anumite substanțe periculoase deversate în mediul acvatic al Comunității.

4. Orice deversare a unor substanțe în apele subterane care trebuie autorizată sau înregistrată conform Directivei 80/68/CEE din 17 decembrie 1979 cu privire la protecția apelor subterane împotriva poluării cu anumite substanțe periculoase.

5. Deversarea sau introducerea unor poluanți în apele de suprafață sau subterane care trebuie autorizată sau înregistrată conform Directivei 2000/60/CE.

6. Captarea și îndiguirea apei care trebuie autorizată în prealabil conform Directivei 2000/60/CE.

7. Fabricarea, utilizarea, stocarea, tratarea, condiționarea, deversarea în mediu și transportarea la sit a:

- substanțelor periculoase în sensul art. 2 par. 2 al Directivei 67/548/CEE din 22 iunie 1967 cu privire la armonizarea dispozițiilor legislative, reglementare și administrative ale Statelor membre relative la clasificarea, ambalarea și etichetarea substanțelor periculoase;

- preparatelor periculoase în sensul art. 2 par. 2 al Directivei 1999/45/CE din 31 mai 1999 cu privire la armonizarea dispozițiilor legislative la clasificarea, ambalarea, etichetarea preparatelor periculoase;

- produselor farmaceutice așa cum sunt ele definite la art. 2 pct. 1 al Directivei 91/414/CEE din 15 iulie 1991, cu privire la punerea pe piață a produselor fitofarmaceutice;

- produselor biocide așa cum sunt ele definite la art. 2 par. 1 pct. 1 al Directivei 98/8/CE din 16 februarie 1998 privind punerea pe piață a produselor biocide.

8. Transportul pe cale rutieră, feroviară sau a navigației interioare, maritime sau aeriene a mărfurilor periculoase sau poluante în sensul anexei la Directiva 94/55/CE a Consiliului din 21 noiembrie 1994 relativă la apropierea legislațiilor statelor membre privind transportul rutier de mărfuri periculoase ori în sensul anexei A la Directiva 96/49/CE din 23 iulie 1996 privind armonizarea legislațiilor din Statele membre privind transportul mărfurilor periculoase pe cale feroviară ori în sensul Directivei 93/75/CE din 13 septembrie 1993 cu privire la condițiile minimale cerute pentru nave având drept destinație porturile maritime ale Comunității sau care pleacă din acestea transportând mărfuri periculoase sau poluante.

9. Exploatarea instalațiilor care trebuie autorizate conform Directivei 84/360/CEE din 28 iunie 1984 relative la lupta împotriva poluării atmosferice provenind de la instalațiile industriale în ceea ce privește răspândirea în aer a oricăror substanțe poluante la care se referă directiva.

10. Orice utilizare în mediu închis, inclusiv transportul microorganismelor modificate genetic în sensul Directivei 90/219/CEE privind utilizarea în mediu închis a microorganismelor modificate genetic.

11. Orice diseminare voluntară în mediu, orice transport sau punere pe piață a organismelor modificate genetic în sensul Directivei 2001/18/CE din 12 martie 2001 privind diseminarea voluntară în mediu a organismelor modificate genetic.

12. Transferul transfrontieră al deșeurilor la intrarea sau ieșirea din UE este supus autorizației prealabile sau interzis în sensul Regulamentului (CEE) nr. 259/93 din 1 februarie 1993 cu privire la supravegherea și controlul transferurilor de deșeuri la intrarea sau ieșirea din Comunitatea europeană.

tăților competente să angajeze o acțiune adecvată și, eventual, să pună în cauză acțiunea sau inacțiunea lor subsecventă. În sfârșit, unele dispoziții privesc pagubele transfrontaliere, securitatea financiară, relația cu dreptul național, revizuirea regimului și aplicarea sa temporară.

Deși documentul prevede aplicarea principiului poluatorul plătește, aceasta este adesea dificilă. De aceea directiva impune statului membru obligația de a veghea ca această pagubă să fie reparată în cooperare cu exploatantul a cărui activitate a cauzat paguba.

O acțiune comunitară în domeniu este necesară, întrucât nu toate statele comunitare au adoptat o legislație relativă la această problemă și chiar și atunci când un teren pe care a fost exploatată o „instalație clasificată” poluantă este abandonată și nu există niciun responsabil solvabil, capabil să-l refacă, este declarat „sit orfelin”.

În privința proiectului, Uniunea Europeană s-a inspirat în mod evident din legea generală a SUA relativă la măsurile corective și compensatorii și responsabilitatea în domeniul mediului din 11 decembrie 1980 (*Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*, CERCLA, 42 U.S.C.103) și din al său *Super-funds* de indemnizare instituit la 17 decembrie 1986. Totodată, Comisia își propune să meargă mai departe decât sistemul american, prin instituirea unei răspunderi pentru pagube cauzate prin activități, în timp ce *Super-fonds* nu ia în calcul decât substanțele periculoase. Totuși, propunerea nu privește pagubele tradiționale vizate de legislațiile naționale în materie de răspundere civilă, ci daunele ecologice bazate pe o răspundere de mediu. Este vorba de prejudicii cauzate prin activitățile profesionale enumerate în anexa I a propunerii (instalații clasate supuse autorizării ori declarării prin faptul folosirii de substanțe periculoase ori de manipulare de biocide). Documentul ia în calcul diferite pierderi de biodiversitate care nu sunt datorate unor cauze deja acoperite prin convenții internaționale (hidrocarburi de sonde ori de încărcare, transportul pe mare de substanțe nocive și potențial periculoase, transport pe cale ferată ori terestră, energie nucleară). Se distinge între prevenție și reparare. În materie de prevenție, exploatantul are obligația de intervenție în caz de amenințare iminentă și statul trebuie să desemneze o autoritate competentă pentru a îndeplini această sarcină ori să ia el însuși măsurile preventive necesare (art. 4). Referitor la reparare (art. 5) autoritatea competentă obligă exploatantul să ia măsurile de reparare necesare ori se substituie exploatantului în lipsa acestuia. Măsurile respective nu sunt o alegere a exploatantului, ci sunt determinate conform anexei II (identificarea opțiunilor rezonabile și acțiunile reparatorii compensatorii). În cazul în care nu e posibil să se identifice exploatantul, ori acesta este insolubil, statul membru ia măsurile necesare: lui îi revine obligația de a reacoperi pe lângă exploatantul solvabil toate costurile cauzate prin pagubă ori amenințare iminentă. În caz de cauzabilitate multiplă, rolul autorității competente rămâne destul de redus, întrucât nu sunt vizate nici poluarea atmosferică și nici diferitele deversări precum cele în mare, ci numai cele cauzate calității apei, stării solurilor și speciilor și habitatelor naturale protejate.

Regimul secund se aplică tuturor activităților profesionale, altele decât cele enumerate în anexa III a directivei, dar numai atunci când o pagubă ori o amenințare iminentă de daună este cauzată speciilor și habitatelor naturale protejate prin legislația comunitară. În acest caz, responsabilitatea exploatantului se angajează numai dacă acesta a comis o culpă ori s-a arătat neglijent.

Directiva prevede și unele cazuri de exonerare a răspunderii; astfel, regimul special nu se aplică în caz de daună ori amenințare iminentă de pagubă care rezultă dintr-un conflict armat,

o catastrofă naturală, o activitate rezultată din anumite convenții internaționale enumerate în anexa IV¹. Totodată, responsabilul este exonerat de răspundere dacă dovedește că este titularul unei autorizații ori demonstrează că, în raport cu stadiul actual al cunoștințelor științifice și tehnice, activitățile sale nu sunt susceptibile să producă daunele imputate. În plus, pagubele cauzate anterior datei limită de transpunere a directivei, respectiv 30 aprilie 2007, nu sunt supuse acestui regim de răspundere, cu excepția daunelor grave.

Documentul lasă statelor membre ale Uniunii Europene alegerea momentului în care aceste măsuri trebuie să fie luate de către exploatantul respectiv, de către autoritățile competente ori de către un terț acționând în numele lor. Modalitățile instituționale și procedurale aplicabile pentru a atinge rezultatele prescrise sunt lăsate, în bună măsură, la libera alegere a statelor comunitare, conform principiilor subsidiarității și proporționalității.

Textul directivei stabilește anumite reguli privind obiectivele reparației, precum și mijloacele de determinare și selecționare a măsurilor de reparație adecvate, astfel încât statele membre ale UE să se sprijine pe o bază comună minimală față de aceste probleme și să fie în măsură să pună în aplicare, într-o manieră eficientă regimul propus. În toate cazurile în care acest lucru este posibil, conform principiului „poluatorul plătește”, exploatantul care a provocat o pagubă de mediu ori care se confruntă cu amenințarea iminentă a producerii unei asemenea pagube trebuie să suporte costul aferent acestor măsuri de reparare. Atunci când măsurile au fost luate de către autoritățile competente sau de către un terț acționând în numele lor, costul asociat trebuie să fie suportat de către exploatant. Dacă paguba este datorată anumitor activități care pot fi considerate ca prezentând un risc potențial ori efectiv pentru om și mediu, exploatantul trebuie să fie ținut pentru o răspundere de drept deplin, sub rezerva posibilității de a se prevala de anumite mijloace de apărare; aceste activități sunt enumerate într-o anexă a documentului. În cazul particular al pagubelor biodiversității cauzate de alte activități decât cele menționate în sus-zisa anexă, exploatantul nu trebuie să fie ținut răspunzător, numai dacă este în culpă ori se face proba neglijenței lui. În anumite cazuri în care niciun exploatant nu poate fi ținut răspunzător, statele membre ale UE trebuie să adopte toate dispozițiile necesare pentru a garanta că măsurile de prevenție ori de reparație sunt finanțate prin orice sursă considerată adecvată și care poate în consecință să fie solicitată. Modalitățile instituționale pot prevedea că, fie exploatanții răspund solidar pentru pagubă, fie costurile să fie repartizate pe o bază echitabilă între aceștia (art. 11). Statul veghează ca autoritatea competentă să efectueze anchete în scopul verificării faptului că obligațiile exploatantului sunt bine executate.

¹ Convenții internaționale vizate de art. 4 par. 2 al directivei:

- Convenția internațională din 27 noiembrie 1992 privind responsabilitatea civilă pentru daunele provocate de poluarea prin hidrocarburi;
- Convenția internațională din 27 noiembrie 1992 privind crearea unui Fond internațional de indemnizare pentru pagubele produse de poluarea prin hidrocarburi;
- Convenția internațională din 23 martie 2001 privind responsabilitatea civilă pentru pagube produse de poluare prin hidrocarburi din rezervoare;
- Convenția internațională din 3 mai 1996 privind responsabilitatea și indemnizarea pentru daunele legate de transportul pe mare a substanțelor nocive și potențial periculoase;
- Convenția din 10 octombrie 1989 privind responsabilitatea civilă pentru daune cauzate în cursul transporturilor rutiere, pe căi ferate și prin vapoare de navigație interioară de mărfuri periculoase.

Persoanele afectate de pagubele de mediu pot cere autorității să întreprindă acțiunile necesare și pot introduce o acțiune în justiție în cazul inacțiunii acesteia.

Referitor la aspectele de ordin procedural, Directiva din 2004 nu deschide, la urma urmelor, dreptul de acțiune directă contra exploatantului responsabil, ci un drept de sezină al „autorității competente” printr-o „cerere de acțiune”. Astfel, atunci când apare o amenințare iminentă de producere a unei daune mediului, autoritatea desemnată de către fiecare stat membru obligă exploatantul (potențial poluator) să ia măsurile ulterioare și să suporte cheltuielile aferente acestor măsuri. Atunci când paguba s-a produs, autoritatea competentă obligă exploatantul respectiv să ia măsurile de reparare ce se impun (determinate pe baza regulilor și principiilor enunțate în anexa II a directivei) ori le ia chiar ea, urmând ca ulterior să recupereze cheltuielile efectuate. Dacă s-au produs numeroase pagube, autoritatea competentă poate decide ordinea priorității în repararea lor. Totodată, documentul nu prevede decât o reparare sub formă de restaurare, inclusiv pentru daunele a căror ireversibilitate face să fie considerate în general ca dificil de reparat printr-o „repunere în starea anterioară”. În raport cu tipul de pagubă, repararea poate îmbrăca diferite forme precum:

- pentru daunele care afectează solul, directiva cere ca solurile respective să fie decontaminate până acolo unde nu mai există niciun risc grav de incidență negativă asupra sănătății umane;

- referitor la repararea efectivă a pagubelor de mediu, aceasta se raportează la disponibilitatea pentru un cost rezonabil și privind condiții de asigurare și alte forme de garanție financiară care să acopere activitățile vizate de anexa III.

Ea va putea fi înfăptuită pe cheltuiala exploatantului. În sfârșit, art. 8.2 prevede o posibilitate de stabilire a unei cauțiuni sau de mecanisme financiare care să permită acoperirea daunelor în caz de insolvabilitate a autorilor lor.

2.3.2. Reglementarea protecției mediului prin dreptul penal

Dreptul penal s-a afirmat ca un instrument tot mai important în protecția mediului la nivel european, mai ales în ultimii 12 ani. Astfel, după adoptarea, la 4 noiembrie 1998, a Convenției Consiliului Europei privind protecția mediului prin dreptul penal¹, Consiliul European de la Tampere din octombrie 1999 cerea intensificarea eforturilor în vederea adoptării de definiții, incriminări și sancțiuni comune în domeniile mai semnificative ale infracționalității, printre care era citată și criminalitatea de mediu.

Câțiva ani mai târziu, în 2003, Uniunea Europeană (UE) a elaborat primul text, o decizie-cadru privind protecția mediului prin dreptul penal², anulată însă de Curtea de Justiție a Comunităților Europene (CJCE)³, pentru motive ținând de competențele instituțiilor comunitare în adoptarea diferitelor categorii de acte juridice. Totodată, au fost adoptate și unele texte

¹ Deschisă semnării la 4 noiembrie 1998, nu a intrat încă în vigoare. Pentru o analiză a documentului: A. Szony Dandachi, La Convention sur la protection de l'environnement par le droit penal, în Revue européenne de droit de l'environnement no. 3/2003, p. 281-297.

² Decizia-cadru nr. 2003/80/JAI a Consiliului din 27 ianuarie 2003 privind protecția mediului prin dreptul penal (JO L 29 din 5 februarie 2003).

³ CJCE, hotărârea din 13 septembrie 2005, *Comisie c. Consiliu*, cauza nr. C-176/03, în Rec. CJCE I-7879.

specifice în materie, maritimă, respectiv o directivă¹ și o decizie-cadru² vizând consolidarea cadrului penal pentru represiunea poluării cauzate de către nave.

Aprobată la 10 ani după aprobarea Convenției Consiliului Europei în materie, sub impulsul și după modelul acesteia, *Directiva 2008/99/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal*³ reprezintă un real progres în domeniu, fiind și primul act normativ al UE vizând dreptul penal al mediului. Ea constituie punctul culminant al unor evoluții la nivelul reglementărilor comunitare și jurisprudenței CJCE (CJUE) de constituire a unui cadru comun minimal pentru măsuri de natură penală menite să asigure o protecție mai eficace a mediului.

În același timp, documentul tinde să ofere un model european de protecție a mediului prin intermediul dreptului penal, cu implicații importante pentru evoluția drepturilor interne ale statelor membre⁴, în care directiva trebuie transpusă, prin intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare, mai înainte de 26 decembrie 2010⁵.

Conținutul Directivei 2008/99/CE. Directiva 2008/99/CE stabilește standarde minime privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal față de o serie de activități efectiv ori potențial prejudiciabile, statele membre ale UE putând adopta sau menține măsuri mai stricte în domeniu, cu condiția ca acestea să fie compatibile cu dispozițiile tratatului constitutiv. Pe lângă cerința ca sancțiunile penale în cauză să fie efective, eficace, proporționale și disuasive, documentul prevede faptele care trebuie să constituie infracțiuni și face unele precizări relative la persoanele – fizice și juridice – a căror răspundere penală poate fi angajată.

A. Infracțiuni

Art. 3 din Directivă enumeră faptele în privința cărora statele membre trebuie să se asigure că sunt prevăzute ca infracțiuni, în cazul în care sunt contrare legii și sunt săvârșite cu intenție

¹ Directiva 2005/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind poluarea cauzată de către nave și introducerea de sancțiuni în caz de infracțiuni (JO L 255 din 20 septembrie 2005).

² Decizia-cadru nr. 2005/667/JAI din 12 iulie 2005 vizând consolidarea cadrului penal pentru reprimarea poluării cauzate de nave (JO L 255 din 30 septembrie 2005). Textul a fost anulat prin hotărârea CJCE din 23 octombrie 2007, *Comisia c. Consiliu*, cauza C-440/05, Rec. CJCE I-9097.

³ JO L 328 din 6 decembrie 2008. Asupra importanței și conținutului directivei a se vedea: D. Guihal, P. Thieffry, L'incrimination pénale, instrument ultime de mise en oeuvre du droit européen de l'environnement, în *La Gazette du Palais*, nr. 28, 28 janvier 2009, p. 11 și urm.; L. Kramer, La protection de l'environnement par le droit pénal communautaire (Directive 2008/99/CE), în *Revue du droit de l'Union Européenne*, nr. 1/2009, p. 13 și urm.

⁴ Art. 8 cuprinde, în acest sens, următoarele precizări: atunci când statele membre adoptă aceste măsuri, ele cuprind o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale, fiind abilitate să stabilească modalitatea de efectuare a acestor trimiteri; tot ele trebuie să comunice Comisiei Europene textele principalelor dispoziții de drept intern pe care le adoptă în domeniul reglementat de directivă, precum și un tabel ce indică corespondența dintre acesta și dispozițiile naționale adoptate.

⁵ D. Roets, Naissance du droit pénal européen de l'environnement (À propos de la Directive 2008/99/CE du Parlement et du Conseil du 19 novembre 2008, relative à la protection de l'environnement par le droit pénal), în *Revue européenne de droit de l'environnement*, no. 3/2009, p. 271-283; Pentru posibilele implicații ale transpunerii directivei în dreptul român, a se vedea M. Dușu, Implicații ale transpunerii în dreptul român a Directivei 2008/99/CE din 19 noiembrie 2008 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal, în *Dreptul* nr. 6/2010, p. 210.

sau cel puțin din culpă gravă". Totodată, trebuie sancționate („ca infracțiuni”) și instigarea și complicitatea la aceste acte săvârșite cu intenție.

Așadar, incriminarea faptelor respective este condiționată de ilicitatea unională (comunitară), în sensul ca să reprezinte „încălcări grave ale dispozițiilor din dreptul unional privind protecția mediului” (considerentul 10 din Preambul). Potrivit art. 2 („Definiții”), „contrare legii” înseamnă o încălcare: a) a actelor legislative adoptate în temeiul Tratatului CE și prevăzute în anexa A (în total 69 de acte normative comunitare, din care 8 regulamente și 61 de directive); sau b) în privința activităților care intră sub incidența Tratatului Euratom, o încălcare a actelor legislative adoptate în temeiul Tratatului Euratom (enunțate în anexa B, respectiv 3 directive) și c) a unei legi, a unui act administrativ al unui stat membru sau a unei decizii adoptate de o autoritate competentă a unui stat membru, care pune în aplicare legislația comunitară precizată în cele două anexe.

Elementul material al infracțiunilor. Preocupat de respectarea deplină a cerințelor principiului legalității incriminării, legiuitorul european a descris cu minuțiozitate acțiunile sau inacțiunile care trebuie să fie considerate drept infracțiuni și pedepsite ca atare. Din punct de vedere numeric, categoria cea mai importantă de fapte incriminate este reprezentată de activitățile poluante „care provoacă sau este probabil să provoace decesul sau vătămarea gravă a unei persoane sau daune semnificative (substanțiale) calității aerului, calității solului sau calității apei, ori animalelor sau plantelor, respectiv:

- deversarea, emisia sau introducerea unei cantități de materii sau de radiații ionizate în aer, sol sau apă [art. 3 lit. a)];
- colectarea, transportul, valorificarea sau eliminarea de deșeuri, inclusiv controlul acestor operațiuni și întreținerea ulterioară a spațiilor de eliminare și acțiunile întreprinse de comercianți sau intermediari (gestionarea deșeurilor) [art. 3 lit. b)];
- exploatarea unei uzine în care se desfășoară o activitate periculoasă ori în care sunt depozitate sau utilizate substanțe sau preparate periculoase și care, în exteriorul uzinei, pot produce consecințele generale aferente acestei categorii de fapte [art. 3 lit. d)];
- producția, procesarea, manipularea, folosirea, deținerea, depozitarea, transportul, importul, exportul sau eliminarea de materiale nucleare sau de alte substanțe radioactive periculoase [art. 3 lit. e)].

În privința aspectelor incriminatorii, într-un mod tributar abordării clasice, sănătatea persoanelor este protejată alături de mediu, *stricto sensu*, omul fiind considerat parte integrantă a acestuia din urmă. Desigur, dacă vătămările aduse mediului constau în urmări efective, referirile la „moartea” și „vătămarea gravă a unei persoane” ar părea oarecum superflue în măsura în care drepturile penale naționale ale statelor membre incriminează în mod tradițional atingerile aduse vieții și integrității persoanei umane. Această referire prezintă, totuși, un interes în privința comportamentelor de punere în pericol a altuia care nu sunt, ele însele, reprimite, decât în unele state membre ale UE, precum Spania și Franța.

Celelalte categorii de fapte care trebuie incriminate sunt:

- transportul de deșeuri, în cazul în care respectiva activitate intră în domeniul de aplicare a art. 2 alin. (35) din Regulamentul (CE) nr. 1013/2006 al Parlamentului European și al Consiliului, din 14 iunie 2006 privind transferurile de deșeuri¹ și se efectuează într-o cantitate care nu poate fi neglijată, fie că se realizează printr-un singur transport, fie prin mai multe

¹ JO L 190 din 12 iulie 2006.

transporturi aparent legate între ele [art. 3 lit. c)]; incriminarea are ca obiect un singur transfer ilicit de deșeuri, cel efectuat prin nerespectarea prescripțiilor respectivului regulament și aceasta independent de impactul așa-zisului transfer asupra mediului. Caracterul ilicit al transferului de deșeuri, chiar dacă este o condiție prealabilă a infracțiunii, nu antrenează *ipso facto* consumarea acesteia, fiind necesară îndeplinirea și a cerinței ca deșeurile care fac obiectul transferului să fie „în cantitate care nu poate fi neglijată”, fapt care lasă o marjă de apreciere mai largă a legiuitorului național în acest sens;

- uciderea, distrugerea, posesia sau obținerea de specimene din speciile de faună sau floră sălbatice protejate, cu excepția cazurilor în care fapta afectează o cantitate neglijabilă de astfel de specimene și are un impact neglijabil asupra stării de conservare a speciilor [art. 3 lit. b)];

- comerțul cu specimene din speciile de faună sau floră sălbatice protejate sau cu părți ori derivate ale acestora, cu excepția cazurilor în care actul afectează o cantitate neglijabilă de astfel de specimene și are un impact neglijabil asupra stării de conservare a speciilor [art. 3 lit. g)]; în mod evident, acest text trebuie pus în legătură cu exigențele Convenției CITES¹;

- orice act care provoacă deteriorarea semnificativă a unui habitat din cadrul unui sit protejat [art. 3 lit. h)];

- producția, importul, exportul, introducerea pe piață sau folosirea de substanțe care epuizează stratul de ozon [art. 3 lit. i)];

- instigare și complicitatea la actele săvârșite cu intenție menționate la art. 3 din Directivă.

Latura subiectivă. Faptele prevăzute în art. 3 și 4 din Directiva 2008/99/CE trebuie incriminate dacă, sub aspectul laturii subiective, „sunt săvârșite cu intenție sau cel puțin din culpă gravă”. De remarcat faptul că noțiunea de „culpă (neglijență) cel puțin gravă” la care se referă directiva marchează un recul în raport cu art. 3 paragraf 1 al Convenției Consiliului Europei privind protecția mediului prin dreptul penal din 4 noiembrie 1998, care se referă la infracțiuni „comise din neglijență”.

Așadar, fără a cunoaște o evoluție asemănătoare cu cea din domeniul răspunderii civile pentru prejudiciul ecologic, unde răspunderea obiectivă, independentă de culpă a devenit regula, responsabilitatea penală își păstrează caracterul subiectiv tradițional, autorul unei vătămări aduse mediului neputând fi sancționat penal decât numai dacă răspunderea sa privește imputarea transgresării legii prin voința sa. Este necesară, totodată, existența unei legături între violarea legii penale și voința autorului vătămării, această legătură constituind latura subiectivă a infracțiunii.

B. Sancțiunile aplicabile

În transpunerea Directivei 2008/99/CE, statele membre ale UE trebuie să ia măsurile necesare pentru a asigura aplicarea pentru infracțiunile comise de o persoană fizică de „sancțiuni penale eficace, proporționale și cu efect de descurajare pentru infracțiunile menționate la art. 3 și 4” (art. 5). Infracțiunile comise de o persoană juridică sunt pasibile, însă, numai de „sancțiuni eficace, proporționale și cu efect de descurajare” (art. 7). Așadar, pentru persoanele morale nu se impune de către directivă stabilirea de sancțiuni penale, fapt explicabil mai ales prin dorința de a nu obliga unele state membre să-și modifice legislația internă într-un sens străin culturii lor juridice, reticentă față de admiterea răspunderii penale a persoanelor

¹ Convenția privind comerțul internațional cu specii sălbatice de faună și floră pe cale de dispariție (CITES), adoptată la Washington la 3 martie 1973; România a aderat la Convenție prin Legea nr. 69/1994 (M.Of. nr. 211 din 12 august 1994).

juridice. Desigur, nimic nu le împiedică însă, în absența unor atari rezerve, a prevedea sancțiuni de o asemenea natură și în privința acestora.

De remarcat că, inițial, Comisia Europeană a dorit să se impună statelor membre să prevadă pedeapsa închisorii ori amenzii grele pentru infracțiunile comise „în circumstanțe agravante”, respectiv având consecințe deosebit de grave, precum „o daună substanțială adusă mediului”¹. Propunerea sa a fost amendată însă de Parlamentul European în sensul art. 5 și 7 din Directivă, pentru a se ține seama de hotărârea CJCE din 23 octombrie 2008 care, recunoscând competența Comunității pentru a impune statelor membre sancționarea penală a celor responsabili de vătămări aduse mediului, a precizat că determinarea tipului și nivelului sancțiunilor penale de aplicat nu aparține Uniunii. În aplicarea acestei jurisprudențe, toate dispozițiile privind pedeapsa închisorii ori cuantumul amenzii au fost înlăturate în versiunea definitivă a directivei adoptate la 19 noiembrie 2008.

C. Răspunderea persoanelor juridice

În condițiile art. 6 și 7 ale directivei, și persoanele juridice își pot vedea angajată răspunderea penală în materie. Astfel, acestea pot fi considerate răspunzătoare pentru infracțiunile menționate la art. 3 și 4, în cazul în care au fost comise în beneficiul lor, de orice persoană care deține o poziție de conducere în cadrul său și care a acționat fie individual, fie în calitate de membru al unui organ al persoanei juridice, pe baza: a) unei împuterniciri din partea persoanei juridice; b) unei prerogative de a lua decizii în numele persoanei juridice; sau c) a unei prerogative de control în cadrul persoanei juridice. În plus, art. 6 alin. (2) arată că persoanele juridice trebuie să poată fi considerate răspunzătoare în cazul în care lipsa supravegherii sau a controlului din partea unei persoane menționate mai sus a făcut posibilă comiterea unei infracțiuni precizate la art. 3 și 4, în beneficiul persoanei respective, de către o persoană sub autoritatea sa (o combinație a mecanismelor responsabilității penale a persoanei juridice și a răspunderii penale așa-zise „pentru fapta altuia”). În sfârșit, alin. (3) al art. 6 precizează că „răspunderea unei persoane juridice în temeiul alin. (1) și (2) nu exclude procedurile penale împotriva persoanelor fizice care sunt implicate în infracțiunile menționate la art. 3 și 4 în calitate de autori, instigatori sau complici”.

Având în vedere regimul juridic prevăzut de directivă referitor la sancțiunile aplicabile și precauția astfel luată în privința limitării armonizării răspunderii penale a persoanelor juridice în materie de mediu, se cuvin câteva precizări. Obiectivul declarat al directivei (art. 1) este acela de a stabili „măsuri de natură penală pentru a asigura o protecție mai eficace a mediului”. Ca măsuri sunt prevăzute, pe de o parte, incriminarea drept infracțiuni a faptelor prevăzute în lista menționată la art. 3 și 4, iar pe de alta, stipularea sancțiunilor aferente în art. 5 și 7 ale directivei.

Neconcordanța dintre natura penală a faptelor și natura nedefinită unional (comunitar) a sancțiunilor ce trebuie aplicate de legislația națională în privința persoanelor juridice pleacă de la diferențele existente în domeniul sistemului infracțiunilor în dreptul intern al statelor membre ale UE. Astfel, în împărțirea tripartită a acestora în contravenții, delikte și crime, spectrul sancțiunilor de ordin penal, în înțeles de pedeapsă (cu închisoarea, amendă ș.a.) este mai larg. Dimpotrivă, într-o concepție „monistă”, în care fapta penală poate fi numai infracțiune, iar

¹ Proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit penal, COM (2007), 51 final, 9 février, 2007, p. 18.

sanctiunea numai pedeapsă penală, se impun o serie de ajustări cu caracter cantitativ, indiferente naturii penale sau administrative, consacrată formal în dreptul intern.

2.3.3. Corelația între Directiva 2004/35/CE privind răspunderea de mediu și Directiva 2008/99/CE privind apărarea mediului prin intermediul dreptului penal

Directiva privind răspunderea de mediu își delimitează obiectul de aplicare dintr-o dublă perspectivă. Mai întâi, limitează acțiunea mecanismului său specific de reparare la daunele de mediu definite în art. 2. pct. 1, cele cauzate speciilor și habitatelor naturale protejate, care au efecte negative grave asupra constituirii sau menținerii unei stări favorabile de conservare asupra unor asemenea habitate sau specii, daunele aduse apelor, care produc efecte negative grave asupra stării ecologice, chimice și/sau cantitative și/sau asupra potențialului ecologic al apelor în cauză ori solului, orice contaminare a solului care creează un risc semnificativ de consecințe negative asupra sănătății umane. Apoi, acesta daune trebuie să provină, conform art. 3, prin exercitarea uneia dintre activitățile profesionale enumerate în anexa III și cele aduse speciilor și habitatelor naturale protejate prin exercitarea uneia dintre activitățile profesionale, altele decât cele anterioare, în cazul în care operatorul a emis o eroare sau o neglijență.

Referitor la Directiva 2008/99/CE, se poate observa că numai actele ilicite susceptibile să degradeze în mod substanțial mediul sunt vizate de art. 3 și trebuie să constituie infracțiuni, sancționate ca atare. Din acest punct de vedere, ea se întâlnește cu Directiva 2004/35/CE și ambele conduc la concluzia că regimul unional-european de răspundere privind prevenirea și repararea daunelor de mediu are o aplicare limitată la situațiile cele preocupante, acelea în care acțiunea comunitară, conform principiului subsidiarității, va fi cu adevărat mai eficace decât acțiunea națională.

Astfel, răspunderea de mediu și protecția mediului prin dreptul penal urmăresc, în mod complementar, o mai eficace prevenire și o mai bună reparare a daunei ecologice. Acest sistem de răspundere sporită este cu atât mai coerent cu cât mecanismul răspunderii penale completează, în anumite privințe, mecanismul instituit prin Directiva 2004/35/CE.

Deosebit de semnificativ este în acest sens faptul că propunerea inițială de directivă privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal preconiza repararea daunelor aduse mediului ca o sancțiune alternativă sancțiunii penale, urmărind să acționeze în mod clar în completarea directivei privind răspunderea de mediu. Chiar dacă în final această propunere nu a fost reținută, ea își păstrează o anumită semnificație, în sensul că, pe de o parte, o atare abordare poate fi adoptată în plan național, iar, pe de alta, un domeniu rămâne în afara câmpului de acțiune al Directivei 2004/35/CE: cel al pagubelor cauzate prin poluarea de către nave. Directiva 2009/123/CE din 21 octombrie 2009 care integrează în dreptul UE. Convenția MARPOL 73/78, introduce sancțiuni și măsuri penale și în privința prejudiciilor cauzate prin poluarea de către nave și întregeste sistemul unional-european de răspundere pentru prejudicii ecologice.

În concluzie, evoluțiile reglementărilor UE și transpuse în dreptul intern al statelor membre, denotă o consolidare a regimului de răspundere penală pentru vătămrile grave aduse mediului; sistemul unional-european în materie trebuie analizat în legătură și complementar cu celelalte regimuri de răspundere având ca obiect prevenirea și repararea daunelor ecologice: răspunderea de mediu, precum și răspunderea din fapta deșeurilor. Curtea de Justiție a UE a

statuat că producătorul de hidrocarburi – devenite deșeuri în urma deversării lor în mare după un naufragiu – trebuie să suporte costul aferent eliminării deșeurilor.

Se poate astfel observa că, treptat, la nivel unional-european are loc, pe lângă multiplicarea regimurilor de răspundere, un proces de constituire a acestora într-un adevărat sistem general de răspundere fondat de principiile poluatorul plătește și precauției, având ca obiect prevenirea și repararea daunelor aduse mediului¹.

Secțiunea a 2-a. Problema răspunderii de mediu în dreptul național (român)

§1. Răspunderea civilă pentru prejudiciul ecologic. Considerații generale

Multă vreme, dreptul a conceput și a admis responsabilizarea și, în mod corelativ, obligarea la repararea numai a prejudiciilor suferite de către om; dreptul la reparare nu exista decât dacă victima era subiect de drept (respectiv persoană fizică sau persoană juridică în înțeles societar). Apariția și recunoașterea juridică a prejudiciului ecologic au forțat însă lărgirea spectrului de aplicare și adecvarea regimului de răspundere la noile realități a concepției clasice a răspunderii civile. Primul element l-au constituit, în acest sens, apariția și consacrarea noțiunii de daună (prejudiciu) ecologic, urmat relativ rapid de stabilirea unui regim special de răspundere adaptat particularităților acesteia. Răspunderea civilă apare în dreptul mediului ca un mijloc la care se recurge în ultimă instanță, prioritatea fiind acordată celorlalte tehnici și instrumente, cu precădere celor de natură economico-fiscală.

Din această perspectivă și având în vedere fundamentul său specific, ea apare mai degrabă ca o reparare, și mai puțin ca o răspundere în înțeles clasic. În același timp este de remarcat faptul că, și atunci când activitatea poluantului este exercitată conform regulilor administrative stabilite, nu se împiedică răspunderea civilă, în măsura în care autorizațiile administrative sunt eliberate sub rezerva drepturilor terților. Activitatea vătămătoare ilicită nu este mai puțin prejudiciabilă și se impune deci și în această situație o reparare. Așadar, poluantul nu poate niciodată să se ascundă de răspundere în spatele prescripțiilor administrative, chiar dacă le respectă integral.

1.1. Specificitatea prejudiciului ecologic

Potrivit unei definiții larg acceptate – de legislațiile naționale și reglementările internaționale – dauna ecologică reprezintă prejudiciul cauzat naturii sălbatice, neapropriabilă, *res nullius*, ori intereselor colectivității prin intermediul mediului receptor – aer, apă, sol, independent de lezarea directă a unui interes uman.

Conform legii-cadru românești în materie (O.U.G. nr. 195/2005), prejudiciu înseamnă „efectul cuantificabil în cost al daunelor asupra sănătății oamenilor, bunurilor sau mediului, provocat de poluanți, activități dăunătoare ori dezastre”.

¹ Pentru mai multe detalii, a se vedea M. Dușu, Introducere în dreptul penal al mediului, Ed. Universul Juridic, București, 2013.

În vederea explicării acestei „noțiuni revoluționare” pentru dreptul civil clasic s-a recurs în principal la două argumente teoretice.

Primul consideră că la originea acceptării conceptului de „daună ecologică” se află teoria inconvenientelor de vecinătate, în sensul că, treptat, o asemenea teorie a lărgit noțiunea de vecinătate geografică la cea de vecinătate socială, prin introducerea conceptului de patrimoniu comun. Ca atare, prejudiciul ecologic a putut fi definit ca o atingere a patrimoniului ecologic comun. Acest tip de pagubă se distinge și nu se confundă cu suma diferitelor atingeri aduse patrimoniului ecologic al indivizilor; victima tulburării este în acest caz colectivitatea deținătoare a unui patrimoniu distinct de ansamblul patrimoniilor personale ale subiecților de drept.

Într-o altă perspectivă se consideră că noțiunea (conceptul) de pagubă ecologică este legată de proprietate, a cărei valoare economică este determinantă. Paguba poate consta în pierderea ori deteriorarea unui bun care are o valoare de piață, într-o pierdere de venit ori în daune vizând interese morale, estetice și științifice. Această concepție economizantă ridică însă probleme pentru protecția speciilor faunei și florei sălbatice care nu sunt exploatate și nu au deci nicio valoare de piață, precum și pentru ecosistemele și peisajele a căror valoare economică nu poate să fie evaluată. Totodată, evaluarea valorii economice a altor elemente de mediu, precum diversitatea biologică, echilibrul ecosistemelor, este deosebit de dificil de realizat.

În același timp, măsurarea ori evaluarea pagubelor în scopul atribuirii unei indemnizații ridică și alte aspecte importante, ca de exemplu pragul ori nivelul minim de pagubă care atrage răspunderea, constatarea daunei, în special când este vorba despre efecte pe termen lung, la mare distanță ori cauzate de actori multipli, și, în sfârșit, posibila ireversibilitate a prejudiciului. De altfel, această ultimă problemă rămâne, în mare parte, ignorată de drept.

Indiferent de viziunea acceptată, repararea prejudiciului ecologic nu este asigurată decât în mod imperfect, fie pentru că acesta nu este reparabil în natură (atingerile ireversibile ale echilibrului natural), fie că este diluat astfel încât nicio reparație nu este posibilă și că sursa de poluare este prea imprecisă pentru a identifica autorul.

O problemă discutată și discutabilă rămâne și aceea de a ști de la ce grad al efectelor negative pentru mediu se deschide dreptul la repararea pagubelor; pentru a găsi o soluție general acceptabilă, jurisprudența franceză, de exemplu, a consacrat noțiunea de „cauză probabilă și credibilă”, atunci când nicio altă cauză decât poluarea ori deteriorarea mediului nu poate fi considerată în mod rezonabil drept cauză principală a daunei.

1.2. Repararea prejudiciului

Particularitățile prejudiciului ecologic au dus la considerarea și afirmarea de noi tipuri de pagube și la recunoașterea unor moduri de reparare originale. Referitor la primul aspect, apar ca noi tipuri de prejudicii: prejudiciul nefinanciar, măsurile de salvagardare, prejudiciul de dezvoltare și prejudiciul cauzat mediului natural.

Prejudiciul nefinanciar se referă mai ales la indemnizarea unei pierderi de agrement, o pagubă neidentificabilă material și care nu aduce atingere unui patrimoniu economic, cu alte cuvinte, un prejudiciu moral pentru daune ecologice.

Măsurile de salvare constituie o noțiune lansată prin Convenția de la Bruxelles din 29 noiembrie 1969 privind responsabilitatea civilă pentru pagube datorate poluării prin hidrocarburi și se referă la obligația de indemnizare a colaboratorilor ocazionali și spontani ai unei operațiuni de luptă contra poluării, dacă aceștia au intervenit în mod util. Cheltuielile legate direct de operațiunile de luptă contra poluării, de spălare ori de restaurare sunt indemnizabile

de către autorul pagubei. Un serviciu public poate beneficia de rambursarea cheltuielilor vizând măsurile luate în scopul prevenirii unei poluări.

Prejudiciul de dezvoltare apare ca o aplicare a principiului precauției, răspunde obligației de securitate subsecventă răspunderii obiective și justifică răspunderea civilă bazată pe risc. Este vorba despre o pagubă încă nedetectabilă, dar apreciabilă de către tribunale sub unghiul dreptului contractual și al răspunderii delictuale. Referitor la modurile de reparare, acestea se referă în special la încetarea poluării, repararea în natură și repararea pecuniară.

Prejudiciul cauzat mediului natural rezidă în vătămări aduse naturii, biodiversității sau peisajului, cum ar fi, de exemplu, dispariția unei specii de plante sau animale. Este greu, dacă nu imposibil de evaluat în bani și se rezumă, în privința reparării, la măsuri de aducere în starea anterioară ori de „reparare în natură”.

1.3. Fundamentul și regulile regimului specific răspunderii pentru prejudiciu ecologic

În privința fundamentului răspunderii civile pentru pagube ecologice, acesta diferă de la un sistem juridic la altul. Astfel, în țările de drept continental, fondat pe Codul civil napoleonian (Franța, Belgia, Germania, Olanda, România), acțiunile sunt intentate cel mai adesea ca urmare a încălcării unor reguli precise, indiferent că actul prejudiciabil este considerat un delict sau un „cvasidelict”. În țările cu *common law*, conceptul de bază este *tort*, adică o conduită incorectă ori nerezonabilă a autorului prezumat al actului al cărui rezultat este o pagubă sau o vătămare. Răspunderea poate fi fondată, de asemenea, pe concepte specifice, precum violarea proprietății, activități periculoase ori neglijență.

De asemenea, regimul juridic al răspunderii civile pentru prejudiciul ecologic este caracterizat, în contextul unei tendințe de uniformizare, printr-o serie de reguli novatoare, derogatorii de la regimul clasic al răspunderii civile delictuale.

Prima se referă la caracterul obiectiv, independent de culpă al răspunderii în materie de mediu, recunoscută la nivelul legislațiilor naționale, dar și al convențiilor internaționale; o atare regulă are meritul de a stimula comportamentul preventiv al titularilor activităților economice și sociale cu risc ecologic, în sensul adoptării tuturor măsurilor necesare, specifice pentru evitarea producerii pagubelor de mediu. Să mai remarcăm faptul că excepțiile admise de la acest principiu (forța majoră, culpa victimei, fapta unui terț și prescripția) sunt limitate și strict reglementate, iar conformitatea cu reglementările în vigoare ori posedarea unei autorizații administrative nu exonerează de răspundere. Ea este însoțită și completată cu regula canalizării răspunderii către exploatantul activității periculoase, în contextul aceleiași preocupări de a asigura o reparare cât mai rapidă și mai completă a prejudiciului ecologic.

Urmează regula răspunderii solidare, în situațiile în care sunt ținuți răspunzători pentru același prejudiciu mai mulți autori.

În privința întinderii reparației, aceasta are un caracter integral, în sensul că se referă atât la pagubele suferite de către victimă, cât și la degradările produse mediului, precum și la costul măsurilor de depoluare, de readucere în starea anterioară.

La aceste reguli specifice răspunderii se adaugă o alta, care evidențiază caracterul preponderent de reparație al răspunderii pentru prejudiciul ecologic, respectiv obligația asigurării în cazul activităților cu risc major de poluare. Situațiile practic-legislative sunt diverse,

mergând de la asigurarea obligatorie la un fond mutual organizat pe tipuri de activități și până la autoasigurare ori garanție financiară din partea statului.

Un rol important în uniformizarea regulilor speciale ale răspunderii civile pentru prejudiciul ecologic l-au avut o serie de documente internaționale, precum: Convenția asupra responsabilității civile în domeniul energiei nucleare (Paris, 29 iulie 1960), Convenția privind răspunderea civilă în materie de pagube nucleare (Viena, 21 mai 1963) și mai ales Convenția privind răspunderea civilă pentru daune rezultând din activități periculoase pentru mediu (Lugano, 21 iunie 1993).

La nivelul Uniunii Europene, într-o primă etapă s-a adoptat o abordare sectorială, prin inserarea unei clauze de responsabilitate fără culpă în domeniul deșeurilor ori al deversărilor. După respingerea a două inițiative de către statele comunitare, Comisia Europeană a optat pentru o abordare globală, publicând în 1993 o Carte Verde privind repararea pagubelor cauzate mediului. Cu referiri directe la Convenția de la Lugano, documentul comunitar a abordat probleme referitoare la noțiunea de daună ecologică, proba legăturii de cauzalitate, limitarea răspunderii, dreptul de a sta în justiție și asigurabilitatea riscului de mediu. În privința fundamentului răspunderii civile pentru prejudiciul ecologic, Comisia Europeană și-a manifestat preferința pentru responsabilitatea obiectivă, independent de culpă.

1.4. Determinarea responsabilului pentru producerea pagubei ecologice

1.4.1. Legătura de cauzalitate

Oricare ar fi regimul juridic sub care se plasează pentru a fi despăgubită, victima trebuie să probeze că daunele rezultă dintr-un act al părții chemate în justiție. Din acest punct de vedere, pagubele ecologice ridică o serie de probleme specifice.

Odată prejudiciul individualizat, două sunt atitudinile posibile: fie socializarea indemnizării daunei, fie căutarea unei legături de cauzalitate pentru a identifica autorul.

Socializarea prezintă un avantaj și două inconveniente. Avantajul constă, în mod evident, în faptul că permite indemnizarea automată a victimelor prin simpla justificare a prejudiciului. Inconveniente se referă, pe de o parte, la modul de reparare, care se limitează la indemnizare fără să se preocupe de dispariția sursei pagubei, și pe de altă parte, la reparația pe seama colectivității a unei pagube care ar trebui să fie suportată numai de către autorul său, ceea ce evită integrarea costului în prețul produsului ori serviciului. Este nevoie deci să nu se socializeze indemnizarea decât atunci când s-au epuizat celelalte căi de reparare. Aceasta presupune însă stabilirea unei legături de cauzalitate între act și pagubă. Dificultățile apar în acest sens la trei niveluri: stabilirea unei legături de cauzalitate, prezumția probabilității legăturii de cauzalitate și pluralitatea cauzelor pagubei.

A. Stabilirea unei legături de cauzalitate. Sarcina probei acesteia incumbă victimei, lucru greu de îndeplinit, întrucât vătămarea se produce adesea după un anumit timp, fie că acțiunea s-a declanșat atunci când o expertiză tehnică a devenit imposibilă. Totodată, la ora actuală, cunoștințele științifice nu permit să se distingă legătura de cauzalitate dintre o expunere la o poluare și o pagubă. Această absență de certitudine permite să se opună victimei alte explicații științifice ale pagubei, a cărei reparare se cere celui desemnat ca fiind autorul. De aici, problema prezumției probabilității legăturii de cauzalitate.

B. Prezumția probabilității legăturii de cauzalitate. Fără a merge până la răsturnarea sarcinii probei, se poate să se ajungă însă la suplinirea condițiilor privind stabilirea legăturii de

cauzalitate. În timp ce, în virtutea concepției clasice a Codului civil, s-a respins sistematic orice acțiune fondată pe existența unui prejudiciu indirect, în cazul daunelor ecologice s-a făcut o excepție, care a devenit apoi regulă.

C. Pluralitatea cauzelor pagubei. Dificultățile stabilirii legăturii de cauzalitate sunt amplificate adesea de pluralitatea surselor potențiale ale pagubei. Factorii care sunt, frecvent, totodată victimele și vectorii pagubei, se adăunează pentru a se dizolva în elemente, precum apa, solul, atmosfera.

Adiționarea lor poate crea o sinergie care sporește paguba; există, de asemenea, ipoteze în care fiecare factor luat izolat nu este vătămător, în timp ce conjugarea mai multora este de natură a antrena consecințe grave și prejudiciabile.

La nivelul actual al reglementărilor legale și practicii judiciare, faptul că o pagubă ecologică ar putea fi imputabilă și altor cauze nu-i nici exoneratoriu, niciun factor de atenuare pentru autorul unei surse de pagubă.

Fiecare este responsabil pentru întreaga pagubă, în măsura în care nu se face proba unei culpe a victimei ori a unui fapt exterior. Totodată, pluralitatea autorilor unei pagube nu împiedică de a cere reparația integrală unuia singur dintre ei.

În sfârșit, numai culpa victimei poate constitui o cauză de exonerare, care să permită poluatorului să scape de obligația de indemnizare. În caz de concurs parțial al victimei, regula cauzalității integrale nu trebuie să facă obstacol la indemnizarea totală.

Aceste principii au dus la plasarea regimului juridic al acțiunii în repararea pagubei ecologice în afara „imperului Dreptului”, după expresia lui M. Despax. Este vorba deci despre un regim derogator de la cel al răspunderii civile, fără baze corespunzătoare la nivelul reglementărilor legale.

1.4.2. Modalități de desemnare a responsabilului pentru daunele ecologice

În domeniul mediului, stabilirea unei legături de cauzalitate este dificilă mai ales din cauza caracterului difuz al daunelor. Ca urmare a acestui lucru, într-un mare număr de cazuri, reglementările juridice au construit un responsabil, determinabil în mod prealabil realizării pagubei¹.

S-au remarcat în acest sens trei sisteme:

- prima ipostază constă în canalizarea responsabilității. Aplicarea acestui mecanism presupune desemnarea, înainte de survenirea prejudiciului, a persoanei care va suporta povara răspunderii și care, pentru aceasta, va trebui să subscrie o garanție. Ca exemplu tipic în acest sens este citată responsabilitatea pentru prejudiciile consecutive deversării hidrocarburilor în mare.

Unele sisteme de drept au cunoscut principiul canalizării răspunderii în materia accidentelor de sănătate determinate de poluare. Astfel, o lege japoneză din octombrie 1973 stabilea un fel de prezumție de cauzalitate pentru unele maladii zise specifice, determinate de poluanți, precum mercurul, cadmiul și arsenicul. Indemnizarea acestor pagube este suportată în mod direct de către poluatori, proporțional cu contribuția la poluare în zona determinată în prealabil;

- o altă tehnică de desemnare a responsabililor rezidă în constituirea unui fond de indemnizare alimentat prin cotizațiile poluatorilor²;

- la rezultate asemănătoare se poate ajunge și prin intermediul reglementărilor fiscale. În acest sens, redevența percepută de către agențiile financiare de bazin din Franța constituie un exemplu edificator.

¹ Ca de pildă Comprehensive Environment Response, Compensation and Liability Act, 1980.

² M. Hertz, La fiscalité de l'environnement, Fiscalité et Environnement, nr. special, P.U.F., 1984.

1.4.3. Desemnarea victimei

Victima abilitată să acționeze rămâne însă, de cele mai multe ori, titularul unui drept ori interes – în înțelesul strict – care a fost atins, ceea ce plasează în planul nondreptului pagubele cauzate elementelor naturii care nu au reprezentanți abilitați ori interesele în cauză sunt prea difuze sau eventuale. Examenul reglementărilor în materie arată că cei îndreptățiți pot fi grupați în trei categorii:

- unii care invocă o vătămare a integrității lor fizice;
- alții care reclamă repararea unei vătămări a unui interes de natură patrimonială;
- în sfârșit, cei care acționează în virtutea stării de gestiune ori de apărare a anumitor elemente de mediu.

În ceea ce privește această ultimă situație, este de remarcat că, în mod frecvent, cei abilitați să acționeze, în baza funcțiilor pe care le ocupă ori sarcinilor care le revin, sunt cei care produc prejudiciul care se impune a fi reparat. Unele progrese notabile s-au înregistrat în cazul în care legiuitorul a recunoscut asociațiilor neguvernamentale dreptul de a acționa pentru obținerea reparării vătămarilor cauzate intereselor colective.

Dar și aici există o serie de dificultăți legate mai ales de legitimitatea apărării intereselor de această natură de către persoane private ori de concurența dintre diferiți intervenienți care reclamă repararea aceleiași pagube.

Importante contribuții are în acest sens dreptul comparat. Astfel, în dreptul brazilian, de exemplu, s-a recunoscut asociațiilor de apărare a mediului posibilitatea de a reclama Ministerului Public punerea în mișcare a acțiunii civile publice (Legea nr. 7347 din 24 iulie 1985). Interesul unei asemenea reglementări rezidă, înainte de toate, în aceea că asociațiilor li se conferă rolul de inițiatori ai acțiunii și auxiliari ai Ministerului Public, fără a le recunoaște dreptul de a privi, într-o manieră privată, produsul rezultatului acestora.

În același sens s-a orientat și dreptul federal american, unde legiuitorul a prevăzut că administrațiile ori serviciile specializate pot fi desemnate ca trusturi de resurse naturale. Cu acest titlu ele sunt abilitate să facă evaluarea pagubelor ecologice și să exercite acțiunea în justiție. În sfârșit, și Legea românească nr. 137/1995 recunoaște calitatea procesuală activă în materie de mediu organizațiilor neguvernamentale, măsură abrogată însă în mod inexplicabil în iunie 2002!

§2. Situația din dreptul român

2.1. Răspunderea pentru pagubele aduse mediului sub imperiul vechiului Cod civil românesc

Înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 137/1995, sub imperiul reglementărilor generale privind răspunderea civilă delictuală cuprinse în art. 988 și urm. C.civ. din 1864, s-au invocat mai multe fundamente ale răspunderii civile pentru pagubele aduse mediului: culpa, răspunderea comitentului pentru fapta prepusului, abuzul de drept, tulburările anormale de vecinătate și mai ales răspunderea fără culpă pentru fapta lucrului. În privința acesteia din urmă, în literatura juridică din țara noastră s-a considerat că, în lipsa unei reglementări speciale în domeniul protecției mediului, răspunderea pentru prejudiciul cauzat de lucruri era dreptul comun în materie.

În consecință, în acele ipoteze în care poluarea mediului se producea, iar cazul prejudiciului rezultat nu se putea identifica printr-o încălcare a dispozițiilor din reglementarea specială (Legea nr. 9/1973, Legea nr. 61/1974) cu privire la temeiul juridic al răspunderii, acesta trebuia găsit în art. 1000 alin. (1) C.civ. din 1864.

În favoarea unei asemenea poziții se invoca și faptul că, întotdeauna, poluarea mediului se realizează printr-un lucru (sau printr-o energie), iar potrivit unei decizii din 1953 a instanței judecătorești supreme, prin lucru se înțelege orice formă materială, inclusiv energie.

Totuși considerăm că, în principiu, răspunderea civilă pentru daune ecologice își putea găsi foarte rar fundamentul în fapta lucrului.

Este cel puțin bizar să considerăm, de exemplu, că fumul sau mirosurile sunt fapta lucrului aflat sub paza judiciară a proprietarului unităților industriale.

În altă ordine de idei, și în acest caz s-ar extinde aplicația unui text de lege, atribuindu-i sens și finalități la care legiuitorul nici nu s-a putut gândi la data edictării. Din acest punct de vedere, nici în practica judiciară nu s-a cristalizat într-o soluție fermă, datorită și complexității pe care o prezintă răspunderea pentru daune ecologice.

Pe de altă parte, în condițiile în care o interpretare unanim acceptată cu privire la alin. (1) al art. 1000 C.civ. din 1864 – unii văzând în el o răspundere bazată pe culpă, iar alții un caz de răspundere pentru risc – fapta lucrului ca fundament al răspunderii civile în domeniu era pusă sub semnul întrebării.

În plus, o serie de reticențe ale judecătorului de a fonda responsabilitatea pentru poluare pe aceste baze puteau apărea și pentru faptul că ar fi fost (cel puțin pentru etapa actuală) un regim prea favorabil pentru victime (pentru că nu presupune nici culpă, nici inconveniente anormale de vecinătate).

În ciuda unor asemenea inconveniente, se considera necesar uneori că un asemenea fundament putea fi invocat în cazul pagubelor produse prin poluări accidentale.

Într-o atare situație devenea clar că, pentru repararea corespunzătoare a prejudiciilor ecologice, în specificitatea lor se impunea un regim juridic particular, constând în primul rând în caracterul obiectiv, pentru risc, al răspunderii.

În concepția devenită clasică, răspunderea obiectivă se fondează pe ideea de risc; orice activitate care creează pentru altul un risc, face pe autorul său responsabil pentru prejudiciul pe care îl poate cauza, fără a fi necesar a se dovedi o atitudine culpabilă.

Teoria răspunderii pentru risc a pornit, inițial, de la ideea de justiție potrivit căreia orice activitate umană urmărește un profit; în consecință, este just ca orice prejudiciu pe care îl provoacă să fie reparat (*ubi emolumentum, ibi onus*).

Dezvoltarea fără precedent a forțelor de producție, intensificarea și diversificarea activității umane (sociale) și a impactului lor asupra naturii și, în același timp, dependența tot mai acută a societății de calitatea mediului său au un impact profund asupra caracteristicilor răspunderii civile pentru pagubele produse prin poluare. Într-adevăr, orice activitate umană prezintă, într-un anumit sens, o acțiune asupra mediului ambiant, pe care îl modifică și căruia îi afectează calitățile naturale, sub o formă sau alta, mai mult sau mai puțin. Iar atunci când aceste efecte depășesc anumite praguri sau limite, este necesar să fie antrenată răspunderea celui care a determinat o asemenea situație, în vederea reparării vătămării generate.

Răspunderea pentru riscul creat față de mediul și echilibrul ecologic – care, considerăm noi, constituie (sau trebuie să reprezinte) de fapt forma de manifestare specifică a răspunderii civile în materie ecologică – nu-și diminuează sau anulează rolul preventiv-corectiv pe care îl vizează

răspunderea pentru culpă; acest rol își mută semnificațiile pe alte trepte de realizare a reparării prejudiciilor astfel provocate. În condițiile în care poluarea este determinată în primul rând de activitatea generală a unor agenți economici, trebuie deci să angajeze răspunderea acestora pentru risc, a cărei consecință urmează să se repercuteze la nivel colectiv sau individual. Din această perspectivă, răspunderea pentru riscul ecologic își păstrează și chiar își amplifică funcția de prevenire și combatere a efectelor negative asupra calității mediului ambiant.

Pentru circumstanțierea cât mai exactă a dimensiunilor unei asemenea răspunderi devine necesară relevarea anumitor particularități ale riscului ecologic. După cum este cunoscut, poluarea (sub toate formele sale) reprezintă de cele mai multe ori un pericol latent, de o gravitate deosebită. Ea nu constituie, de regulă, un eveniment brusc, ci este rezultatul acumulării lente a unor efecte negative, care, necontrolate și neremediate la momentul oportun, ating în timp anumite limite, care depășesc pragurile naturale de echilibru, producând consecințe deosebit de periculoase pentru existența și funcționarea sistemului natural. Mai mult decât atât, interdependența și intercondiționările ce caracterizează mediul ambiant amplifică și conferă dimensiuni particulare consecințelor negative, determină propagarea lor în lanț asupra diferiților factori naturali și la toate nivelurile de organizare a acestora.

Iată de ce caracterul specific al riscului impune cu necesitate reguli particulare și în privința răspunderii juridice pentru prejudiciile astfel create.

După cum este cunoscut, regimul răspunderii civile pentru risc prezintă o serie de avantaje, mai ales în materie ecologică, în raport cu răspunderea bazată pe culpă. Mai întâi; indemnizarea victimei va avea loc întotdeauna, contrar teoriei răspunderii pentru culpă, când, uneori, se întâlnesc cazuri în care nu se poate antrena răspunderea, și, în consecință, repararea prejudiciului astfel produs. Chiar cazurile de exonerare de răspundere sunt reglementate restrictiv la forța majoră, acesteia recunoscându-i-se efectele absolvirii în anumite condiții.

În domeniul ecologic este deosebit de important a se asigura în toate cazurile o reparare a prejudiciului, datorită specificului și consecințelor deosebit de grave pe care le pot genera pagubele.

Apoi, sunt unele situații în care stabilirea exactă a autorului prejudiciului este imposibilă, iar consecințele produse nu pot rămâne neacoperite, mai mult, pot să se agraveze dacă nu sunt remediate în timp util. Era necesar de aceea, mai ales în privința poluării, ca dispozițiile legale în materie să asigure o reparare completă, eficientă, oportună a oricărui prejudiciu adus mediului ambiant; instituirea regulii unui regim de răspundere civilă pentru risc permitea totodată, pe baza stimulării atitudinii diligente și prudente, a folosirii raționale a factorilor de mediu, instituirea și perfecționarea unui sistem de asigurări adaptat noilor cerințe ale vieții economico-sociale.

Caracterul de interes național al protecției și ameliorării mediului și celelalte considerente pertinente expuse anterior au impus așadar adoptarea unui sistem de răspundere cât mai sigur, care să asigure repararea integrală, eficientă și, pe cât posibil, în natură a pagubelor cauzate mediului.

Un pas semnificativ în această direcție s-a realizat în țara noastră prin Legea nr. 137/1995 (cu modificările ulterioare), iar apoi prin O.U.G. nr. 195/2005.

2.2. Regimul răspunderii pentru prejudiciul ecologic instituit prin O.U.G. nr. 195/2005

În condițiile lipsei unor reglementări speciale privind răspunderea civilă pentru prejudiciul ecologic, art. 41 alin. (6) din Constituția din 1991 [devenit art. 44 alin. (7) în urma Legii de

revizuire nr. 429/2003] a introdus (indirect) două posibile fundamente ale răspunderii în materie: nerespectarea de către proprietar a sarcinilor privind protecția mediului și, respectiv, nerespectarea obligației de asigurare a bunei vecinătăți.

Acestea operează cu predilecție în materia pagubelor produse prin poluare. De altfel, din punct de vedere istoric și în absența unei reglementări legale exprese, fundamentul curent, pentru răspunderea civilă (obiectivă) a întreprinderilor poluatoare, a fost și este încă în unele țări (Franța, de exemplu) reprezentat de tulburările anormale de vecinătate.

Legea nr. 137/1995 privind protecția mediului a rezolvat această dilemă și a adus importante noutăți în domeniul răspunderii pentru prejudiciul ecologic. Astfel, abandonând regimul clasic al răspunderii civile delictuale stabilit prin art. 998 și urm. C.civ. din 1864, actul normativ a consacrat trei reguli generale (speciale) și complementare în materie de răspundere pentru prejudiciu: răspunderea obiectivă, independent de culpă, răspunderea solidară, în cazul pluralității autorilor, și obligația de asigurare a riscului de pagubă ecologică. Noua reglementare-cadru privind protecția mediului, O.U.G. nr. 195/2005 a marcat un oarecare regres în materie, abandonând obligația de asigurare, care marchează și ea specificul răspunderii pentru daune ecologice.

Astfel, potrivit art. 95 alin. (1) din ordonanță, răspunderea pentru prejudiciu adus mediului are caracter obiectiv, independent de culpă; în cazul pluralității autorilor, răspunderea este solidară. În alineatul următor al aceluiași articol se stipulează că „În mod excepțional, răspunderea poate fi și subiectivă pentru prejudiciile cauzate speciilor protejate și habitatelor naturale, conform reglementărilor specifice”, prevederi evident superflue, fiind cunoscut faptul că excepțiile sunt reglementate expres și sunt de strictă interpretare. Precizarea că prevenirea și repararea prejudiciului adus mediului se realizează conform prevederilor ordonanței și a reglementărilor specifice [art. 95 alin. (3)] încearcă să suplinească eliminarea obligației de asigurare prin trimiterea la o viitoare lege specială.

După cum se poate observa este vorba, în primul rând, despre o adaptare a instituției răspunderii civile delictuale la specificul domeniului protecției mediului, în sensul satisfacerii cerințelor principiilor fundamentale ale precauției și „poluatorul plătește”.

Apoi, se asigură în același timp o protecție sporită a victimei prejudiciilor ecologice, prin absolvirea acesteia de la sarcina probei culpei făptuitorului și creșterea posibilității de reparare a pagubei prin consacrarea răspunderii solidare în cazul pluralității autorilor prejudiciului. Reglementările legale în materie consacră pe deplin teza că „răspunderea pentru prejudiciu ecologic” reprezintă mai degrabă o reparare în sens modern decât o responsabilitate în sens clasic, în condițiile în care, substanța acesteia, atitudinea subiectivă a autorului este suprimată dintre condițiile angajării răspunderii și prin aceasta eliminată și funcție preventivă a acesteia.

2.2.1. Câmpul de aplicare a regimului special de răspundere

Criteriul principal, determinant, îl reprezintă în acest sens natura prejudiciului. Astfel, în art. 95 alin. (1) din O.U.G. nr. 195/2005 se folosește expresia de „prejudiciu adus mediului” mai precisă decât termenul de „prejudiciu ecologic”, utilizat de Legea nr. 137/1995, iar înțelesul conferit nu este identic.

Ca atare, ori de câte ori va fi vorba despre un asemenea „prejudiciu adus mediului”, se vor aplica principiile specifice (al răspunderii obiective și al răspunderii solidare, după caz), derogatoare de la dreptul comun, urmând ca în completarea lor să se aplice regulile compatibile cu specificul ecologic ale legislației civile ordinare.

În această perspectivă, se poate observa că dacă în condițiile Legii nr. 137/1995 erau supuse regimului special de răspundere trei categorii de daune: prima reprezentată de daunele provocate sănătății umane, cea de-a doua, de pagubele produse bunurilor (materiale, corporale sau necorporale ș.a.), iar cea de-a treia, de prejudiciile cauzate mediului, în toate cazurile provocate de poluanți, activități dăunătoare, accidente ecologice sau fenomene naturale periculoase, O.U.G. nr. 195/2005 utilizând expresia „prejudiciul adus mediului” vizează numai această din urmă categorie. În înțelesul aceleiași reglementări-cadru, *poluantul* constituie orice substanță, preparat sub formă solidă, lichidă, gazoasă sau sub formă de vapori ori de energie, radiație electromagnetică, ionizantă, termică, fonică sau vibrații care, introdusă în mediu, modifică echilibrul constituenților acestuia și al organismelor vii și aduce daune bunurilor materiale. În privința efectului, este de observat că exigența întrunirii cumulative a celor două cerințe (de afectare deopotrivă a echilibrului constituenților mediului, al organismelor vii și de a aduce daune bunurilor materiale) este excesivă, contravine primului element al definiției și anulează multe semnificații definitorii ale noțiunii.

Termenul de „activități dăunătoare” nu este definit, dar din coroborarea sa cu cel de „deteriorare a mediului” (precizat de lege) ar fi vorba despre alterarea caracteristicilor fizico-chimice și structurale ale componentelor naturale ale mediului, reducerea diversității și productivității biologice a ecosistemelor naturale și antropizate, afectarea echilibrului ecologic și a calității vieții prin supraexploatarea resurselor, gospodărirea și valorificarea lor deficitară, ca și prin amenajarea teritoriului.

Prin intermediul mediului, sunt astfel afectate interese colective și în mod indirect, fapt pentru care reparația nu putea fi asigurată corespunzător în condițiile dreptului clasic, ce presupunea lezarea unor interese individuale, clar identificate.

A doua categorie o constituie prejudiciile cauzate mediului, independent de lezarea directă a unui interes uman. În această situație, mediul natural nu mai este numai „vectorul” daunelor, ci chiar obiectul acestora. În condițiile actualei reglementări, numai acestea sunt supuse regimului special de reparare.

2.2.2. Răspunderea obiectivă, independentă de culpă

Ținând seama de riscurile tot mai mari pe care le prezintă activitățile umane pentru mediu, legea instituie pentru prejudiciu o răspundere „cu caracter obiectiv, independent de culpă”.

În consecință, victima va trebui să dovedească numai existența prejudiciului și raportul de cauzalitate dintre faptă și pagubă. Se elimină astfel obstacolul probei culpei, deosebit de dificilă în materie ecologică, datorită investigațiilor pe care le presupun descoperirea și identificarea sursei precise a daunelor, inclusiv o anumită cooperare a poluatorului.

În altă ordine de idei, întrucât dovada existenței culpei devine inutilă, pentru a se angaja răspunderea, de acum înainte, asigurarea calității mediului nu mai aparține categoriei obligațiilor de mijloc, ci devine una de rezultat. Va interesa deci rezultatul final, protecția și calitatea mediului, nu numai diligențele depuse pentru evitarea poluării sau degradării mediului.

2.2.3. Răspunderea solidară în caz de pluralitate a autorilor

Prin art. 95 alin. (1) din O.U.G. nr. 195/2005 se introduce în sistemul legislativ românesc cel de-al cincilea caz de solidaritate pasivă legală în materie de obligații și, spre deosebire de situațiile prevăzute în vechiul Cod civil, art. 1003, când „delictul sau cvasidelictul” trebuie să fie imputabil mai multor persoane; în cazul prejudiciului ecologic, coautorii săi răspund solidar, independent de culpă, obiectiv, în raport cu victima. Aceasta înseamnă că victima poate să se

îndrepte împotriva oricăruia dintre autori spre repararea totală a pagubei, iar aceasta rămâne să se îndrepte împotriva celorlalți, între care obligația devine divizibilă.

2.2.4. Principiul precauției și răspunderea obiectivă

Rezolvarea acestei complicate probleme trebuie să plece de la faptul că principiul precauției nu a fost construit ca un principiu de responsabilitate. El vizează orientarea procesului de luare a deciziei, constituind un principiu de procedură, care impune respectarea cerințelor precauției în prezența unui risc incert, a unei îndoieli legitime asupra unui risc potențial. Aceste măsuri de precauție impun, de exemplu, adoptarea de proceduri de confruntare a intereselor concurente sau producerea de cunoștințe asupra riscului în paralel cu dezvoltarea activității susceptibile de a fi creatoare de asemenea riscuri. De aici, riscul alunecării spre răspundere este evident. Ca atare, chiar dacă principiul precauției nu este un principiu de responsabilitate, judecătorul va fi înclinat în mod natural să aprecieze răspunderea operatorului prin referință la măsurile de precauție pe care le-a întreprins ori a renunțat să le adopte. În acest context s-ar putea observa acceptarea tezei răspunderii pentru culpă, întrucât judecătorul nu va putea ignora în aprecierea responsabilității prescripțiile pozitive ale măsurilor de prevenire. Numai că o atare poziție ar contrazice reguli deja statuate de jurisprudență și chiar de dreptul pozitiv. Astfel, în mod tradițional, s-a considerat că autorizațiile administrative și prescripțiile care le însoțesc sunt date sub rezerva dreptului terților; respectarea acestora nu constituie o cauză de exonerare de răspundere. Așadar, operatorul acționează sub o dublă constrângere: pe de o parte, cea a interesului general pe care îl exprimă decizia administrativă și prescripțiile pe care aceasta le impune și care sunt sancționate de dreptul penal sau cel administrativ; pe de altă parte, cea a intereselor private, care, la rândul lor, sunt apărate prin angajarea răspunderii, al cărei regim poate să se supună unei logici independente de cea aferentă măsurilor preventive. Această construcție tradițională prezintă o serie de avantaje, în frunte cu neobligarea victimei, pentru obținerea reparației, de a proba culpa celui pe care îl urmărește. Concluzia care se impune este aceea că principiul precauției trebuie să se aplice exclusiv în materia procesului de adoptare a deciziei și, în consecință, să nu aibă implicații asupra regimului de răspundere.

2.2.5. Principiul „poluatorul plătește” și problema răspunderii pentru daune ecologice

În esență sa, principiul presupune ca poluarea să fie imputabilă unui agent economic care, pe această cale, trebuie să fie desemnat ca plătitor. Astfel, stabilirea unei legături de cauzalitate devine una dintre condițiile punerii în practică a principiului „poluatorul plătește”. După cum este cunoscut, la originea sa, acest principiu s-a bazat pe o idee negativă, respectiv că bugetul național nu trebuie să suporte costul pagubelor cauzate mediului prin activități private, și, în consecință, povara dezdăunării trebuie deplasată și imputată unui poluator pentru a-l obliga la internalizarea costurilor externe, ceea ce implică desemnarea unuia sau mai multor poluatori identificabili, ceea ce ne trimite la stabilirea unei legături de cauzalitate. Având în vedere particularitățile domeniului, nu poate fi vorba despre o cauzalitate a certitudinii și se cuvine să se accepte existența uneia eminamente probabile. Se pune apoi problema măsurii, care trebuie să ia în calcul toate elementele în prezență, astfel încât să nu se ajungă la negarea necesității acestuia, dar nici la o certitudine maximă! O contribuție semnificativă la realizarea efectelor principiului o are răspunderea contravențională; astfel constituie contravenție și se sancționează în consecință, încălcarea obligațiilor persoanelor fizice și juridice de a

suporta costul pentru repararea unui prejudiciu și de a înlătura urmările produse de acesta, restabilind condițiile anterioare producerii prejudiciului, potrivit principiului „poluatorul plătește” [art. 96 alin. (3) pct. 14 din O.U.G. nr. 195/2005] ori a obligațiilor persoanelor juridice de a acoperi costurile măsurilor necesare pentru prevenirea și/sau reducerea consecințelor efectelor adverse ale activităților ca organisme genetice [art. 96 alin. (3) pct. 10].

2.2.6. Transpunerea în dreptul intern a Directivei 2004/35/CE

Directiva 2004/35/CE a fost transpusă în dreptul intern prin O.U.G. nr. 68/2007 privind răspunderea de mediu cu referire la prevenirea și repararea prejudiciului asupra mediului¹, având ca obiect declarat „stabilirea cadrului de reglementare al răspunderii de mediu, bazată pe principiul «poluatorul plătește», în scopul prevenirii și reparării prejudiciului asupra mediului”.

Documentul preia prevederile actului normativ comunitar, prevăzând, totodată, o serie de măsuri naționale pentru aplicarea sa. Se precizează că ordonanța se aplică fără a aduce atingere legislației UE și celei naționale care: a) reglementează mai sever desfășurarea oricăror activități ce intră sub incidența sa; b) prevede reguli în scopul conflictelor de jurisdicție [art. 3 alin. (3)]; nu aduce atingere prevederilor legislației speciale din domeniul gospodăririi apelor, protecției speciilor, habitatelor naturale și solului (art. 43); nu aduce atingeri prevederilor legislației privind recuperarea prejudiciului cauzat proprietății sau persoanei (art. 44). Astfel, autoritate competentă pentru stabilirea și luarea măsurilor preventive și reparatorii, precum și pentru evaluarea caracterului semnificativ al prejudiciului asupra mediului, a fost desemnată agenția județeană pentru protecția mediului (art. 6). Deciziile conducătorului agenției privind stabilirea măsurilor preventive sau reparatorii se motivează în fapt și în drept, se comunică operatorului în cauză în termen de 24 de ore de la luarea lor, iar litigiilor aferente li se aplică Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Autoritatea competentă pentru constatarea prejudiciului asupra mediului, a unei amenințări iminente cu astfel de prejudicii, precum și pentru identificarea operatorului responsabil este Garda Națională de Mediu, prin comisariatele județene (art. 9).

Dreptul la acțiune aparține oricărei persoane fizice sau juridice care este afectată sau posibil a fi afectată de un prejudiciu asupra mediului sau care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim și constă în îndrituirea: a) de a transmite comisariatului județean al Gărzii Naționale de Mediu orice observații referitoare la producerea unui prejudiciu asupra mediului sau a unei amenințări iminente cu un astfel de prejudiciu; b) de a solicita agenției județene pentru protecția mediului, în scris sau prin mijloace electronice de comunicare, să ia măsurile prevăzute de ordonanță. Același drept de a se adresa comisariatului județean al Gărzii Naționale de Mediu și, respectiv, agenției județene pentru protecția mediului aparține și oricărei organizații neguvernamentale care promovează protecția mediului și care îndeplinește condițiile cerute de legislația în vigoare, considerându-se că aceasta este vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim [art. 20 alin. (2)].

În situația în care solicitarea și informațiile care o însoțesc arată, într-o manieră plauzibilă, că există un prejudiciu asupra mediului, agenția județeană pentru protecția mediului o analizează și cere, în scris, operatorului în cauză opinia sa asupra solicitării și informațiilor anexate, în termen de 5 zile de la primirea acestei solicitări. Operatorul are la dispoziție un termen de 5 zile de la primirea cererii din partea agenției pentru a transmite acesteia opinia

¹ M.Of. nr. 446 din 29 iunie 2007.

sa. În termen de 15 zile de la transmiterea cererii către operator, agenția județeană pentru protecția mediului informează persoanele fizice, juridice sau organizațiile neguvernamentale care au trimis comentarii, despre decizia de a acționa sau de a refuza să acționeze; aceasta se motivează în fapt și în drept și i se aplică regimul prevăzut de Legea nr. 554/2004. În cazul unei amenințări iminente cu un prejudiciu, informarea are loc numai după luarea măsurilor necesare conform legii (art. 24).

Pentru a ataca, din punct de vedere procedural sau substanțial, actele, deciziile sau omisiunile autorităților competente, persoanele care au dreptul la acțiune se pot adresa instanței de contencios administrativ competente. O.U.G. nr. 68/2007 preia și adoptă definițiile (termenii și expresiile) aferente, precizează domeniul de reglementare, competențele, măsurile preventive și reparatorii, stabilește suportarea și recuperarea costurilor, instrumentele financiare și cooperarea cu statele membre ale Uniunii Europene.

Ca o particularitate a regimului de răspundere instituit prin această ordonanță, pentru asigurarea respectării unora dintre regulile sale, se stabilesc o serie de contravenții (art. 40-41) și infracțiuni (art. 42, în prezent abrogat) în materie.

De asemenea, se stipulează expres că este interzisă recuperarea dublă a costurilor în situația acțiunii concurente a autorităților competente și a persoanei a cărei proprietate a fost afectată de prejudiciul asupra mediului (art. 39).

Transpunerea directivei impune și adoptarea de acte normative subsecvente prin care să fie definite formele de garanție financiară, inclusiv pentru cazurile de insolvență, și măsurile pentru dezvoltarea ofertei de instrumente financiare privind răspunderea în domeniul mediului, care să permită operatorilor utilizarea acestora în scopul garantării obligațiilor ce le revin conform noului regim de răspundere.

2.3. Răspunderea civilă pentru pagube nucleare

Folosirea pe scară tot mai largă și în tot mai multe state a energiei nucleare în scopuri pașnice a pus probleme deosebite și în ceea ce privește securitatea desfășurării acestor activități, precum și răspunderea civilă, ceea ce a determinat instituirea unui regim special în materie.

Alături de stabilirea unor norme severe de securitate impuse de industria nucleară, gravitatea potențialelor pagube și dificultatea soluționării cererilor de reparare a lor au reclamat adoptarea unor reglementări adecvate în plan național și internațional.

În același timp, așa cum au demonstrat accidentele nucleare de până acum (în special cel de la Cernobîl din 26 aprilie 1986), consecințele acestora depășesc granițele politice. Ca atare, pentru a fi suficient, orice sistem special de răspundere civilă pentru pagube nucleare trebuie să fie cât mai uniform la nivel internațional. Nu este întâmplător deci faptul că regimul juridic în materie a urmat mai întâi calea reglementării internaționale.

În țara noastră, Legea nr. 61/1974 cu privire la desfășurarea activităților în domeniul nuclear în România a reglementat, în condițiile în care România nu era parte la niciuna dintre convențiile internaționale în materie, problemele autorizării în domeniul nuclear, obligațiile titularilor de autorizație și ale persoanelor fizice care desfășoară activități în domeniul nuclear, supravegherea stării de sănătate a personalului expus profesional în domeniul nuclear, a populației și a mediului, răspunderea civilă pentru pagube nucleare și a instituit o serie de sancțiuni contravenționale și penale.

Prin Legea nr. 106/1992, România a aderat la Convenția privind răspunderea civilă în materie de pagube nucleare, încheiată la Viena la 21 mai 1963, și la Protocolul comun referitor la aplicarea Convenției de la Viena și a Convenției de la Paris.

De asemenea, prin Legea nr. 203/1998 țara noastră a ratificat Protocolul de amendare a Convenției, adoptat la Viena la 12 septembrie 1997.

Prin aderarea României la Convenția de la Viena privind răspunderea civilă în materie de pagube nucleare, regimul răspunderii în materie a fost guvernat de prevederile acestui document, coroborate cu dispozițiile capitolului al VI-lea (art. 33-38) din Legea nr. 61/1974 (în măsura în care nu au fost implicit modificate).

Adoptarea și intrarea în vigoare a Legii nr. 111/1996 privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare au adus unele precizări suplimentare în domeniu. În primul rând s-au instituit noi reglementări vizând regimul de autorizare, obligațiile titularului autorizației și ale altor persoane fizice sau juridice și regimul de control al activităților nucleare. Apoi a fost abrogată expres Legea nr. 61/1974; s-a prevăzut obligația guvernului de a prezenta spre adoptare proiectul legii privind răspunderea civilă pentru daune nucleare și, cu titlu provizoriu, s-a stabilit că, până la intrarea în vigoare a acestui act normativ, în această materie „se aplică regimul prevăzut de convențiile internaționale la care România este parte”. În sfârșit, prin Legea nr. 703/2001 privind răspunderea civilă pentru daune nucleare¹ s-a reglementat regimul intern al „răspunderii civile pentru repararea daunelor rezultate din activitățile de utilizare a energiei nucleare în scopuri pașnice”².

2.3.1. Reglementările internaționale în domeniu

Primul document internațional în materie a fost *Convenția asupra răspunderii civile în domeniul energiei nucleare*, semnată la 29 iulie 1960 la Paris (și intrată în vigoare la 1 aprilie 1968), sub auspiciile Agenției pentru Energie Nucleară a Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (AEN/OCDE), în scopul de a oferi un regim special uniform al răspunderii civile pentru daune nucleare în Europa de Vest³.

Această convenție a fost completată prin Convenția de la Bruxelles din 31 ianuarie 1963, care a prevăzut punerea la dispoziția victimelor unui accident nuclear a unei indemnizări adiționale, prin intermediul fondurilor publice, de către părțile contractante.

Semnificația principală a acestei convenții constă în stabilirea principiilor de bază ale răspunderii civile în materie nucleară, însușite ulterior de toate reglementările internaționale în domeniu și de legislațiile naționale⁴.

La 29 aprilie 1963 a fost semnată la Viena, sub egida Agenției Internaționale pentru Energia Atomică (AIEA), *Convenția privind răspunderea civilă pentru daune nucleare* (intrată

¹ M.Of. nr. 818 din 19 decembrie 2001.

² Pentru o prezentare a conținutului noii legi, a se vedea și L. Pop, *Răspunderea civilă pentru daunele nucleare*, în *Dreptul* nr. 7/2002, p. 53-61.

³ Pentru conținutul documentelor internaționale și reglementările interne în materie, a se vedea *Responsabilité civile*, vol. editat de către AEN/OCDE, Paris, 1990.

⁴ Avem în vedere următoarele: răspunderea obiectivă și exclusivă, dirijarea răspunderii spre exploatant, caracterul limitat al răspunderii (reparării daunelor), obligația de asigurare sau altă garanție financiară, nediscriminarea, unitatea de jurisdicție.

în vigoare la 12 noiembrie 1977), care vizează stabilirea unui regim cu vocație internațională, bazat pe aceleași principii ca și Convenția de la Paris¹.

De asemenea, în 1962 a fost adoptată *Convenția asupra răspunderii civile a exploatanților de nave nucleare*, cuprinzând dispoziții analoage celor ale convențiilor de la Paris și Viena, în scopul de a acoperi domeniul reactoarelor instalate ca mijloace de propulsie a navelor.

În domeniul răspunderii pentru transporturile maritime de materii nucleare, după unele dificultăți, în 1971 a fost adoptată *Convenția referitoare la regulile juridice ale răspunderii civile aplicate în caz de accident în timpul transportului de materii nucleare*. Mai recent, în 1988, Convențiile de la Paris și Viena au fost legate între ele prin adoptarea, sub auspiciile AEN/OCDE și AIEA, a unui protocol comun, ce reprezintă un pas important spre o mai bună înțelegere și uniformizare a regimurilor de răspundere civilă nucleară (intrat în vigoare la 27 aprilie 1992)².

În vederea extinderii aplicabilității, a măririi cuantumului răspunderii operatorului unei instalații nucleare și a ameliorării mijloacelor de obținere a unei reparări adecvate și echitabile, Convenția de la Viena a fost amendată prin Protocolul din 12 septembrie 1997.

2.3.2. Definiții

O problemă prealabilă o reprezintă cea a stabilirii semnificațiilor unor termeni specifici, respectiv cei de instalație, accident și daune nucleare.

Noțiunea de instalație nucleară. Exploatantul unei instalații nucleare este ținut să răspundă pentru orice daună nucleară survenită în această instalație nucleară [art. II parag. 1 lit. a) din Convenția de la Viena]. Ca atare, regimul special este aplicabil instalației nucleare, noțiune mai largă decât cea de centrală nucleară.

Astfel, în înțelesul textului original al Convenției și al art. 3 lit. g) din Legea nr. 703/2001, prin expresia „instalație nucleară” se înțelege fie orice reactor nuclear (cu excepția celui cu care este echipat un mijloc de transport maritim sau aerian spre a fi folosit ca o sursă de putere, dacă este pentru propulsie sau în orice alt scop), fie orice uzină care folosește com-

¹ Pentru o prezentare generală a convenției, a se vedea S. Van Geldem, Responsabilidad civil por danos nucleares, *Ambientes y Recursos Naturales*, vol. VI, nr. 4/1989, p. 22-30. Pentru literatura juridică românească, a se vedea: M. Ghelmegeanu, La responsabilité civile pour dommages nucléaires dans les conventions internationales concernant l'utilisation pacifiques de l'énergie atomique, în *Revue roumaine de sciences sociales, serie de sciences juridiques* nr. 2/1968, p. 195 și urm.; I. Anghel, Probleme de răspundere care se ridică în legătură cu folosirea în scopuri pașnice a energiei nucleare, Răspunderea civilă, de I. Anghel, Fr. Deak, M. Popa, Ed. Științifică, București, 1970, p. 216 și urm.; I. Anghel, Răspunderea civilă pentru pagube produse prin folosirea în scopuri pașnice a energiei atomice, în R.R.D. nr. 2/1971, p. 66 și urm.; M. Duțu, Răspunderea civilă pentru pagubele nucleare, în *Dreptul* nr. 10-11/1993, p. 47 și urm.

² Înaintea existenței protocolului comun, victimele situate pe teritoriul statelor-părți la una dintre convenții nu erau protejate dacă un accident survenea într-o instalație situată pe teritoriul unei părți la cealaltă convenție. Documentul extinde aplicarea celor două convenții față de victimele situate pe teritoriul statelor contractante, la fiecare dintre ele. Asupra conținutului, semnificațiilor și istoricului adoptării protocolului, a se vedea V. von Busekist, Le Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et la Convention de Paris; une passerelle entre les deux conventions sur la responsabilité civile pour les dommages nucléaires, în *Bulletin de droit nucléaire* nr. 43/1989, p. 10-45. În privința regimului răspunderii civile în statele occidentale, a se vedea OCDE, La réparation des dommages nucléaires dans les pays membres de l'OCDE, în *Bulletin de droit nucléaire* nr. 20/1977, p. 54-82; M. Pelzer, La responsabilité civile dans le domaine nucléaire au lendemain de l'accident de Tchernobyl. Un point de vue allemand, în *Bulletin de droit nucléaire* nr. 39/1987, p. 69-80.

bustibil nuclear pentru producerea de materiale nucleare și orice uzină de prelucrare a materialelor nucleare, inclusiv orice uzină de retratare a combustibilului nuclear iradiat.

Prin Protocolul din 1997, aplicarea convenției a fost extinsă și la „alte instalații în care se află combustibil nuclear, produși radioactivi sau deșeuri radioactive”, după cum va stabili, la anumite intervale de timp, consiliul guvernatorilor Agenției Internaționale pentru Energie Atomică. În mod expres, convenția nu se aplică în cazul instalațiilor nucleare utilizate în scopuri nepacifiste. Legea românească a preluat și a amendat acest text, în sensul că instalația nucleară cuprinde și orice instalație în care sunt stocate materiale nucleare, cu excepția depozitării lor în vederea transportului de materiale nucleare.

Accident și daună nucleară sunt două noțiuni strâns legate între ele, definite similar în reglementările internaționale în materie. Potrivit Convenției de la Viena, *accident nuclear* înseamnă orice fapt sau orice succesiune de fapte având aceeași origine care cauzează o daună nucleară sau creează o amenințare gravă și iminentă de a produce daune de această natură, dar numai cu privire la măsurile preventive.

Prin *daună nucleară*, conform art. 3 lit. d) din Legea nr. 703/2001, se înțelege:

1. orice deces sau orice rănire;
2. orice pierdere sau orice deteriorare a bunurilor;
3. orice pierdere economică care rezultă dintr-o daună la care s-a făcut referire la pct. 1 și 2, neinclusă în aceste prevederi, dacă este suferită de către o persoană îndreptățită să ceară despăgubiri în ceea ce privește o astfel de pierdere;
4. costul măsurilor de refacere a mediului înconjurător deteriorat în urma producerii unui accident nuclear, dacă o astfel de deteriorare este semnificativă, dacă astfel de măsuri sunt luate sau urmează să fie luate și dacă nu sunt incluse în pct. 2;
5. orice pierdere a veniturilor care derivă dintr-o dizolvare a unui agent economic față de orice utilizare a mediului înconjurător, datorată deteriorării semnificative a mediului înconjurător și dacă nu este inclusă la pct. 2;
6. costul măsurilor preventive și orice pierderi sau daune cauzate de astfel de măsuri;
7. orice altă daună economică, alta decât cea cauzată de degradarea mediului, dacă este admisă de legislația privind răspunderea civilă a instanței competente.

Pierderile sau daunele prevăzute la pct. 1-5 și 7 sunt considerate daune nucleare în măsura în care pierderea sau dauna:

- ia naștere ca rezultat al radiației ionizante emise de orice sursă de radiație care se află într-o instalație nucleară sau emise de combustibilul nuclear, de produșii radioactivi sau de deșeurile radioactive dintr-o instalație nucleară ori de materialul nuclear provenit din, venind de la sau trimis spre o instalație nucleară;
- este rezultatul proprietăților radioactive ale unui astfel de material sau al unei combinații de proprietăți radioactive cu proprietăți toxice, explozive ori cu alte proprietăți periculoase ale unui astfel de material.

Putem remarca că, potrivit acestor definiții, *accidentul nuclear* nu corespunde sensului clasic al termenului de *accident*, adică poate să nu întrunească întotdeauna un caracter „accidental”. Astfel, de exemplu, contaminarea în urma unei scurgeri din circuit, nepercepută o anumită perioadă, este o succesiune de fapte și nu are un caracter brusc.

Dar *accidentul nuclear* nu angajează regimul special de răspundere civilă, decât atunci când este vorba fie despre combustibili nucleari, produse sau deșeuri radioactive deținute în instalație, fie despre materiale nucleare care provin sau au ca destinație această instalație.

Combustibilul nuclear este definit ca orice material sau ansamblu mecanic care conține materie primă sau material fuzionabil special destinat producerii de energie printr-o reacție în lanț de fuziune nucleară într-un reactor nuclear; **deșeu radioactiv** constituie acele materiale rezultate din activități nucleare, pentru care nu s-a prevăzut nicio întrebuințare, care conțin sau sunt contaminate cu radionuclizi în concentrații superioare limitelor de exceptare [art. 3 lit. e)], iar **material nuclear** înseamnă orice combustibil nuclear, altul decât uraniul natural sau sărăcit, capabil să producă energie printr-o reacție în lanț de fuziune nucleară în afara unui reactor nuclear sau în combinație cu alte materiale, precum și orice produs sau deșeu radioactiv.

Daunele nucleare reparabile. Daunele nucleare care dau naștere dreptului la reparație, conform regimului special, sunt cele care rezultă în urma unui accident nuclear, dar sub condiția de a nu fi excluse de dispozițiile exprese ale convenției sau legislației naționale.

În legătură cu această definiție, reținem mai întâi că accidentul nuclear include atât faptul generator, cât și consecințele sale. Putem distinge, din acest punct de vedere, patru situații:

a) faptul generator și dauna pot fi datorate, amândouă, reacției nucleare, caz în care paguba va fi considerată nucleară și repararea sa va fi supusă regimului special;

b) faptul generator și dauna suferită sunt ambele de natură clasică, ipoteză în care dispozițiile Convenției de la Viena nu sunt aplicabile;

c) în ipoteza unui accident de natură clasică, care provoacă o pagubă nucleară (de exemplu, ruptura unui circuit de răcire) se aplică dispozițiile Convenției de la Viena.

Pentru a înlesni acțiunea victimei, când o daună nucleară și o daună nenucleară sunt cauzate de același accident sau, conjugat, de un accident nuclear și de unul sau mai multe evenimente diferite, această altă daună, în măsura în care nu poate fi separată cu certitudine de dauna nucleară, este considerată de convenție ca o daună nucleară cauzată de un accident nuclear (art. 4). Totodată, când o daună este cauzată împreună de un accident nuclear vizat de convenție și de o emisie de radiații ionizante nevizată de aceasta, nicio dispoziție a convenției nu limitează și nici nu afectează în alt mod răspunderea față de persoanele care suferă o daună nucleară sau, pe cale de regres ori de contribuție, față de orice persoană care ar putea fi ținută răspunzătoare de această emisie de radiații ionizante.

În al doilea rând, din aceeași definiție mai rezultă necesitatea ca dauna să nu fie exceptată de la reparație de o prevedere expresă a legii.

Unele prejudicii provocate de un act sau fapt constitutiv al unui accident nuclear sunt excluse de la aplicarea regimului special. Astfel, exploatantul nu este ținut să răspundă pentru dauna nucleară cauzată lui însuși, instalației nucleare sau bunurilor aflate pe amplasamentul acestei instalații și care sunt ori trebuie să fie utilizate în raport cu ea (art. II pct. 5 din Convenție). Într-adevăr, este anormal ca exploatantul să pună în joc propria-i răspundere civilă pentru daunele provocate bunurilor care îi aparțin ori sunt plasate sub paza sa, în virtutea regulii clasice de drept potrivit căreia nimeni nu poate fi răspunzător față de sine însuși. De asemenea, în cazul daunei nucleare rezultate, în total sau în parte, dintr-o neglijență gravă a persoanei care a suferit-o ori dacă această persoană a acționat sau a omis să acționeze cu intenția de a cauza o daună, exploatantul poate să fie, dacă legea națională prevede, scos de sub regimul de reparare al acestei daune (art. IV pct. 2 din Convenție).

2.3.3. Regimul specific pentru accidente survenite în cursul transportului

Cele două elemente ce trebuie definite sunt: noțiunea de transport de materii nucleare și stabilirea daunelor reparabile.

a) *Noțiunea de transport.* Regimul specific de răspundere se aplică transporturilor de material nuclear care provine dintr-o instalație sau este produs în aceasta și survenit aici. Materialele nucleare sunt definite în convenție ca fiind orice combustibil nuclear, altul decât uraniul natural sau sărăcit și produsele sau deșeurile radioactive. Față de accepțiunea dată combustibililor nucleari în cadrul accidentului survenit în interiorul unei instalații, suntem în prezența unei definiții mai restrictive, fiind excluși radioizotopii.

b) *Daunele reparabile.* Prima derogare de la regulile obișnuite constă în faptul că exploatantul nuclear (și nu transportatorul) răspunde pentru daunele cauzate de substanțele nucleare transportate. Ca regulă generală, exploatantul expeditor răspunde până în momentul în care o altă instalație preia materialele. Exploatantul expeditor și exploatantul destinat pot, în același timp, să convină alte aranjamente, în baza unui contract scris. În caz de accident, identitatea exploatantului răspunzător poate fi determinată imediat, datorită unui certificat de responsabil, precum și materialele transportate, itinerarul, cuantumul și tipul garanției.

2.3.4. Principiile generale ale răspunderii civile pentru daune nucleare

Reglementările existente la nivel internațional în domeniu și în primul rând Convențiile de la Paris și Viena au conturat și au consacrat o serie de principii generale comune ale răspunderii civile pentru daune nucleare, care îi conferă un caracter special, preluate și de legislația națională. În acest sens sunt principiul răspunderii obiective și exclusive, dirijarea răspunderii spre exploatant, caracterul limitat al răspunderii (reparării), obligația de asigurare sau altă garanție financiară, nediscriminarea bazată pe cetățenie, domiciliu sau reședință, unitatea de jurisdicție. Aceste principii au fost preluate parțial și de Legea nr. 61/1974 și sunt consacrate de Legea nr. 703/2001.

A. Răspunderea obiectivă și exclusivă

Convenția de la Viena a optat pentru o răspundere obiectivă, independentă de culpă a exploatantului pentru prejudiciile produse printr-un accident nuclear survenit în instalația sa ori implicând materiale nucleare în timpul transportului, provenind sau având ca destinație instalația acestuia.

Potrivit art. IV pct. 1 din Convenție, exploatantul răspunde obiectiv de orice daună nucleară, răspunderea sa fiind totodată exclusivă. Răspunderea este dirijată către exploatant, care nu dispune de un drept de regres decât într-un număr limitat de cazuri. Acest regim de răspundere dispensează victima de obligația dovedirii culpei și a identificării persoanei vinovate. Potrivit art. 4 alin. (1) din Legea nr. 703/2001, operatorul unei instalații nucleare răspunde obiectiv și exclusiv pentru orice daună nucleară dacă s-a dovedit a fi provocată de un accident nuclear: a) survenit în această instalație nucleară; b) implicând un material nuclear care provine din această instalație nucleară.

Caracterul obiectiv al răspunderii civile a exploatantului nuclear completează natura exclusivă, ceea ce înseamnă că victimele unei pagube nucleare nu au altă posibilitate decât aceea de a se îndrepta împotriva acestuia pentru repararea prejudiciului. Această limitare a drepturilor victimelor recunoscute de regimul comun de răspundere este justificată atât de sistemul răspunderii obiective, cât și de necesitatea simplificării și accelerării procedurilor de indemnizare, întrucât toate acțiunile se îndreaptă împotriva uneia și aceleiași persoane: exploatantul nuclear. Această regulă prezintă și un evident avantaj de ordin economic, evitându-se intentarea acțiunilor împotriva furnizorilor ori asociațiilor exploatantului, care, fără această protecție, ar fi fost obligați să se asigure contra riscului nuclear.

Victima nu trebuie decât să-l identifice pe cel răspunzător de accidentul nuclear; această identificare este ușurată în mod considerabil prin faptul că, în toate statele, exploatantul unei instalații nucleare (ori transportatorul de materii nucleare) este supus unei autorizări prealabile, eliberate de către autoritățile publice. Autorizația conferă exploatantului calitatea de persoană răspunzătoare pentru accidente nucleare. Menținând principiul răspunderii exclusive, Convenția de la Viena oferă statului pe teritoriul căreia se află instalația posibilitatea de a prevedea în legislația sa că, în condițiile care vor putea fi specificate, un transportator de materii nucleare sau o persoană care manipulează deșeuri radioactive poate, la cerere și cu consimțământul celui interesat, să fie desemnată sau recunoscută ca exploatant în locul acestuia, în ceea ce privește materialele nucleare sau deșeurile radioactive. În acest caz, atare persoane vor fi considerate ca exploatanți ai unei instalații nucleare.

Victima trebuie întotdeauna să dovedească nu numai existența și întinderea prejudiciului suferit, dar și legătura de cauzalitate dintre faptul generator și daună. Aceasta din urmă este de multe ori deosebit de dificil de dovedit. S-a dat în acest sens în literatura de specialitate exemplul leziunilor corporale care nu apar decât mult mai târziu; totodată, acestea (precum infecțiile oaselor, sângelui etc.) pot fi generate de boli canceroase, care nu au fost provocate de un accident nuclear.

Principiul răspunderii obiective cunoaște unele excepții, și anume:

a) în cazul răspunderii solidare a mai multor exploatanți, în raporturile dintre aceștia, în cazul regresului exercitat cu privire la indemnizațiile plătite terților, se va aplica dreptul comun al răspunderii conjuncte;

b) dacă exploatantul face dovada că dauna nucleară a rezultat, în totalitate sau în parte, dintr-o neglijență gravă a victimei ori ea a acționat sau a omis să acționeze cu intenția de a cauza o daună, instanța competentă poate, dacă legea prevede, să-l exonereze pe exploatant (în totalitate sau în parte) de obligația reparării daunei suferite de către cel păgubit.

B. Principiul dirijării răspunderii spre exploatant

Convenția instituie un mecanism special, original, care conferă răspunderii civile unele efecte specifice. El permite identificarea ușoară a celui ce urmează să răspundă, întrucât numai exploatantul este ținut să repare daunele cauzate printr-un accident nuclear. Semnificațiile acestui principiu se exprimă prin două reguli:

- victimele nu pot acționa decât împotriva exploatantului răspunzător de daune. Exploatantul reprezintă persoana desemnată ori recunoscută de către statul pe teritoriul căruia se află instalația ca exploatant al acesteia [art. I lit. c) din Convenție]. În același timp, victimele nu pot acționa decât împotriva exploatantului, nedisponând de nicio acțiune contra unui terț. Acest aspect singularizează dreptul răspunderii nucleare, caracterul exclusiv al răspunderii exploatantului excluzând orice drept de opțiune al victimei (păgubitului);

- exploatantul nu dispune de niciun regres. După indemnizarea victimelor pentru pagubele suferite, exploatantul nu se poate îndrepta împotriva altuia, spre deosebire de dreptul comun, în temeiul căruia s-ar fi putut, uneori, îndrepta împotriva altor persoane. Totuși și aici sunt două excepții: exploatantul are un drept de regres în baza unei prevederi exprese dintr-un contract scris [art. X lit. a)]; dacă accidentul nuclear rezultă dintr-o acțiune ori o omisiune săvârșită cu intenția de a cauza o daună contra persoanei fizice care a acționat sau a omis să acționeze cu această intenție [art. X lit. b)], această situație prezintă o serie de avantaje pentru fumizori, constructori, în general pentru toți cei care intervin în realizarea unei instalații nucleare, întrucât îi pune la adăpost de orice responsabilitate, în absența unei clauze contractuale exprese.

C. Principiul limitării răspunderii exploatantului

Răspunderea exploatantului este limitată atât în ceea ce privește cuantumul reparației financiare, cât și termenul de introducere a cererii.

Limitarea în timp. În stabilirea termenului de prescripție a dreptului la acțiune suntem în prezența a două interese contradictorii.

Pe de o parte, nu s-a putut reține termenul din dreptul comun, întrucât, uneori, ar fi fost prea lung pentru repararea diferitelor efecte ale accidentului nuclear. Pe de altă parte, un termen prea scurt ar fi lezat victimele, având în vedere efectele în timp ale unor asemenea daune și necesitatea asigurării reparației. Compromisul s-a exprimat inițial în fixarea unui termen general de prescripție de zece ani, cu posibilități de prelungire ori de scurtare a lui.

În urma amendării Convenției prin Protocolul din 1997, problema prescripției a dobândit o nouă reglementare, preluată și de Legea nr. 703/2001, în sensul că dreptul la reparație se stinge dacă o acțiune nu este intentată:

- într-un interval de 30 de ani de la data producerii accidentului nuclear, dacă este legată de deces sau de rănire;

- într-un interval de 10 ani de la data producerii accidentului nuclear, dacă este legată de orice altă daună nucleară.

De asemenea, dreptul la despăgubire împotriva operatorului se stinge dacă o acțiune nu este intentată pe parcursul unei perioade de trei ani de la data în care victima daunei nucleare a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască dauna și identitatea operatorului responsabil de ea, fără ca termenele mai sus prevăzute să fie depășite. De remarcat faptul că, dacă persoana a introdus o acțiune în despăgubire în termenele de mai sus, își poate modifica cererea, în sensul includerii oricărei agravări a daunei, chiar după expirarea acestor termene, atât timp cât o hotărâre definitivă și irevocabilă nu a fost pronunțată de către instanța competentă.

Limitarea cuantumului răspunderii. Caracterul excepțional al răspunderii civile în domeniul energiei nucleare se exprimă și în limitarea cuantumului maxim de acoperire a pagubei.

Spre deosebire de dreptul comun (ca de exemplu în materie de accidente de muncă sau de transport), această limitare nu are un caracter individual, ci unul global.

Numărul indeterminabil în mod anticipat al victimelor unui accident nuclear impune această soluție.

De asemenea, la rândul său, un accident nuclear de mai mică gravitate ar putea cauza daune materiale unor numeroase persoane, ca de pildă sub forma unei contaminări radioactive.

Potrivit art. V al Convenției, statul pe teritoriul căruia se află instalația poate limita răspunderea operatorului pentru fiecare accident nuclear:

- a) la un cuantum care nu va fi inferior sumei de 300 de milioane DST;
- b) la un cuantum care nu va fi inferior sumei de 150 milioane DST, sub rezerva că ceea ce depășește această sumă până la minimum 300 milioane DST va fi alocat de către acest stat din fondurile publice, pentru repararea daunelor nucleare; sau
- c) la un cuantum tranzitoriu care nu va fi inferior sumei de 1.000 de milioane DST pentru o perioadă de maximum 15 ani de la data intrării în vigoare a prezentului protocol, în ceea ce privește un accident nuclear survenit în acea perioadă. Un cuantum inferior sumei de 100 de milioane DST poate fi stabilit cu condiția ca din fondurile publice să fie alocat de către stat un cuantum cuprins între acea valoare și 100 milioane DST, pentru compensarea daunelor nucleare.

Preluând aceste dispoziții, legea românească a prevăzut că răspunderea operatorului este limitată pentru fiecare accident la cel puțin echivalentul în lei a 300 milioane DST.

Cu aprobarea autorității naționale competente, răspunderea operatorului poate fi limitată pentru fiecare accident nuclear la mai puțin de echivalentul în lei a 300 milioane DST, cu condiția ca diferența până la minimum echivalentul în lei a 300 milioane DST să fie alocată de către stat din fondurile publice în vederea acoperirii daunelor nucleare în condițiile legii.

Pentru o perioadă de zece ani de la data intrării în vigoare a Legii nr. 703/2001, respectiv de la 19 decembrie 2002, cu aprobarea autorității naționale competente, răspunderea operatorului poate fi limitată pentru fiecare accident nuclear petrecut în această perioadă la mai puțin de echivalentul în lei a 150 milioane DST, dar nu mai puțin de echivalentul în lei a 75 milioane DST, cu condiția ca diferența până la echivalentul în lei a 150 milioane DST să fie alocată de către stat din fondurile publice în vederea acoperirii daunelor nucleare în condițiile prezentei legi.

În cazul reactoarelor de cercetare și al depozitelor de deșeuri radioactive și de combustibil nuclear ars, răspunderea operatorului va fi minimum echivalentul în lei a 30 milioane DST, putând fi redusă, cu aprobarea autorității naționale competente, până la echivalentul în lei a 10 milioane DST, cu condiția ca diferența până la minimum echivalentul în lei a 30 milioane DST să fie alocată de către stat din fondurile publice în vederea despăgubirii daunelor nucleare în condițiile prezentei legi.

În cazul transportului de materiale nucleare, răspunderea operatorului este limitată la echivalentul în lei a 5 milioane DST; în cazul transportului de combustibil nuclear ce a fost utilizat într-un reactor nuclear, răspunderea operatorului este limitată la echivalentul în lei a 25 milioane DST.

Aceste despăgubiri nu includ profitul și cheltuielile de judecată, iar dispozițiile privind limitarea răspunderii vor fi menținute explicit în autorizația operatorului (emisă potrivit Legii nr. 111/1996).

Ca procedură, Guvernul (ca reprezentant al statului) este organul competent să stabilească, la propunerea ministerului sau altor organe ale administrației publice în subordinea cărora se află titularul de autorizație (cu avizul Ministerului Apelor și Protecției Mediului), cuantumul maxim al răspunderii (în limitele legale admise) pentru fiecare titular de autorizație. Suma astfel stabilită nu cuprinde daunele-interese ori cheltuielile acordate de instanță cu titlu de reparare a unei daune nucleare.

În cazul în care un accident survine în cursul transportului materialelor nucleare, fie într-unul și același mijloc de transport, fie în cazul depozitării, în cursul transportului, într-una și aceeași instalație nucleară și cauzează o daună nucleară care antrenează răspunderea mai multor exploatanți, răspunderea totală nu poate fi superioară cuantumului celui mai ridicat aplicabil față de unul dintre ei în condițiile prevăzute pentru accidentul survenit în cazul instalației.

D. Obligația de garanție a statului

Sub regimul anterior, întrucât Legea nr. 61/1974 tăcea în ceea ce privește faptul că, dacă statul era obligat să verse reparația reclamată, în cazul în care sumele obținute din asigurare ori altă garanție financiară erau insuficiente, se aplica dreptul comun; așa stând lucrurile și întrucât, potrivit art. 37 al Decretului nr. 31/1954 privind persoanele fizice și juridice, statul nu era ținut să răspundă pentru obligațiile societăților publice ori ale altor organe de stat, dacă acestea aveau personalitate juridică, răspunsul era negativ.

Prin ratificarea Convenției de la Viena și potrivit Legii nr. 703/2001 se va aplica regula instituită de art. VII pct. 1 al acesteia, conform căreia statul pe teritoriul căruia se află instalația asigură plata indemnizațiilor pentru dauna nucleară, recunoscute ca fiind în sarcina exploatantului, furnizând sumele necesare în măsura în care asigurarea sau garanția financiară nu ar fi suficientă, fără ca aceste sume să poată totuși depăși limitele stabilite de document.

2.3.5. Cazurile exoneratoare de răspundere

Caracterul special al răspunderii civile pentru daune nucleare privește și cazurile exoneratoare de răspundere. Acestea au un caracter restrictiv și cuprind ipotezele în care dauna nucleară cauzată de un accident nuclear a rezultat în mod direct din acte de conflict armat, ostilități, război civil sau insurecție.

În ultimul timp, aceste cazuri de exonerare de răspundere, stabilite în Convenția de la Viena (ca de altfel și în cea de la Paris) într-un anumit context politico-militar internațional, au suscitat o serie de discuții în țările industrializate, urmate de o serie de modificări ale legislației¹. Printre elementele care au generat o serie de dificultăți menționăm: cazurile de terorism, care s-au multiplicat în anumite perioade în statele dezvoltate, precum și noțiunea de cataclism natural excepțional, susceptibilă să ducă la interpretări diferite în funcție de situația geografică a fiecărei țări.

Legea nr. 61/1974 limitase cauzele de exonerare a exploatantului pentru prejudiciul produs de un accident nuclear numai la cazurile în care acesta este urmarea directă a unor acte de conflict armat sau a unor calamități cu caracter catastrofal (art. 36, în prezent implicit abrogat). Convenția de la Viena stabilește drept cauze exoneratoare de răspundere, pe lângă cataclismul nuclear cu caracter excepțional și conflictul armat, ostilitățile, războiul civil ori insurecția.

2.3.6. Repararea daunelor nucleare

Convenția de la Viena lasă la latitudinea legilor naționale în materie să determine întinderea reparației daunelor nucleare. La rândul lor, un semnificativ număr de reglementări statale referitoare la răspunderea civilă nucleară mențin aplicarea regimurilor naționale ale accidentelor de muncă și bolilor profesionale la daunele nucleare suferite de către salariați. În acest scop, în multe țări au fost stabilite liste limitative privind afecțiunile care sunt susceptibile de a fi provocate prin radiațiile ionizante. În aceste condiții, salariații care sunt victimele unui accident de muncă ori ale unei boli profesionale determinate de iradiere sunt supuși aceluiași regim de indemnizare care este aplicabil într-o instalație clasificată ca nucleară și supusă ca atare unui sistem special de responsabilitate nucleară ori într-o instalație nesupusă acestui sistem².

Dacă victima lucrează într-o instalație nucleară, obligația de reparare a exploatantului ținut să răspundă obiectiv poate să fie angajată indirect, pe calea regresului exercitat de către organisme care greează aceste regimuri de indemnizare.

Victima nu are astfel posibilitatea de a intenta direct o acțiune împotriva exploatantului decât numai dacă formulează cereri de despăgubire care nu sunt prevăzute de regimul de asigurări sociale. Persoanele aflate în afara sferei de aplicare a regimului accidentelor de muncă și bolilor profesionale pot introduce cererile de reparare direct împotriva exploatantului.

¹ Astfel, de exemplu, Legea privind energia atomică din Republica Federală Germania a înlăturat aceste cazuri de exonerare a răspunderii exploatantului nuclear.

² Ca, de pildă, un atelier de gamagrafie dintr-o uzină ori o sursă de radiații dintr-un spital.

2.3.7. Probleme privind proba daunelor nucleare

Ca în orice răspundere obiectivă, pentru angajarea răspunderii exploatantului este suficient să se stabilească existența daunei și raportul de cauzalitate dintre aceasta și accidentul nuclear. Ca atare, cele trei elemente care trebuie dovedite spre a fi în prezența unei răspunderi civile pentru daune nucleare sunt: iradierea ori contaminarea persoanelor, bunurilor sau mediului, dauna și, în sfârșit, legătura de cauzalitate.

În privința primului aspect, particularitățile radiațiilor ionizante și mai ales faptul că efectele lor pot diferi mult în timp complică forma daunelor nucleare. Astfel, dacă unele afecțiuni corporale datorate radiațiilor sunt caracteristice și ușor identificabile (ca de exemplu, o radio-dermită), alte leziuni, precum tumorile canceroase, leucemia ș.a. nu sunt specifice domeniului nuclear, și, cum se manifestă în general după o lungă perioadă, este dificil de determinat originea lor. În absența unei probe clare a unei radieri care depășește normele de securitate, nu se poate considera existența unei legături cauzale prin simpla expunere la un risc de iradiere (prin faptul desfășurării de către victimă a activității într-o instalație nucleară). Într-o asemenea situație, în țările occidentale au fost adoptate diverse soluții¹.

2.3.8. Regimul juridic stabilit prin Legea nr. 703/2001

Legea nr. 703/2001 a preluat cu foarte mici diferențe și cu un efort minim de adaptare regimul juridic internațional al răspunderii civile pentru daunele nucleare.

Reglementarea se aplică numai pagubelor de această natură rezultate din activități de utilizare a energiei nucleare în scopuri pașnice; această răspundere specială se angajează numai pentru daunele nucleare [așa cum sunt ele definite în art. 3 lit. d) din lege] și dacă s-a probat că au fost cauzate de accidentul nuclear [noțiune definită în art. 3 lit. a)]. Răspunderea se angajează exclusiv în sarcina operatorului instalației nucleare, dacă se dovedește că accidentul nuclear care este cauza daunelor nucleare s-a produs în acea instalație ori acesta este datorat unui material nuclear care provine de la instalația nucleară respectivă sau trimis acesteia. Cu titlu de excepție, răspunderea pentru daunele nucleare cauzate de un accident nuclear survenit în timpul transporturilor de materiale nucleare revine transportatorului, acesta fiind asimilat din punct de vedere juridic operatorului nuclear.

Răspunderea pentru daunele nucleare are un caracter obiectiv, independent de culpă, deplin drept, bazată pe obligația de garanție a titularului autorizației pentru desfășurarea activității nucleare (operator) decurgând din riscul de activitate; răspunderea mai multor autori față de victimă este divizibilă în măsura în care este posibilă stabilirea cu certitudine a părții din daună care revine fiecăruia. În caz de imposibilitate a unei asemenea determinări răspunderea lor este solidară. Exonerarea de răspundere a operatorului este admisă în următoarele

¹ Astfel, în Franța, prin art. 10 al Legii din 10 octombrie 1968 s-a prevăzut ca printr-un decret să se stabilească, în funcție de iradierea și contaminarea suferite și termenul în care afecțiunea a fost constatată, o listă limitativă a bolilor care, în absența probei contrarii, sunt prezumate ca având la origine un accident nuclear. Acest decret nu a fost niciodată publicat. Un progres real ar consta, în acest sens, în a admite cu titlu de regulă generală că proba contrară a raportului de cauzalitate ar trebui demonstrată de către exploatant (a se vedea *M. Prieur, Droit de l'environnement*, Ed. Dalloz, Paris, 1991, p. 762). În alte state, practica judiciară a admis existența unei prezumții relative între boala profesională ca efect al iradierii ionizante și activitatea desfășurată într-un mediu specific, ceea ce a generat unele nelineități în rândurile conducătorilor industriei nucleare.

cazuri: dacă dauna nucleară este rezultatul direct al unor acte de conflict armat, război civil, insurecție sau ostilitate ori culpă totală sau parțială a victimei [art. 5 alin. (2)].

Răspunderea operatorului este limitată la cel mult echivalentul în lei a 300 milioane DST pentru fiecare accident nuclear; când în accidentul nuclear sunt implicate două sau mai multe instalații nucleare care aparțin aceluiași operator, el răspunde pentru fiecare instalație în parte, până la concurența sumei de mai sus. În sfârșit, termenul de prescripție este de trei ani și începe să curgă la data la care victima daunei nucleare a cunoscut sau trebuia să cunoască dauna și identitatea operatorului care răspunde de această daună.

2.3.9. Câteva concluzii

Răspunderea civilă pentru daune nucleare este supusă în prezent unui regim juridic specific, extins, sub forma unei reglementări relativ uniforme, la marea majoritate a statelor, pe baza Convențiilor de la Paris (1960) și Viena (1963). Răspunderea este dirijată spre exploatantul instalației nucleare desemnat înaintea producerii pagubei de către autoritatea competentă. Aceasta are multiple consecințe: odată legătura de cauzalitate stabilită, victimele pot acționa contra exploatantului sau, în unele situații, împotriva exploatanților coautori, transportatorului ori persoanelor subrogate (de exemplu, manipulatorii de deșeuri radioactive). În același timp, pentru a se putea repara eventualele pagube nucleare, s-a instituit obligația unei asigurări ori a altor garanții financiare ale exploatantului instalației garantate, în anume condiții, de către stat.

Este greu de apreciat eficacitatea practică a acestui regim de reparație, care până acum (din fericire) nu a cunoscut proba practicii¹. Principalele dificultăți au survenit în domeniul asigurării riscului nuclear.

Dintre criticile care se aduc regimului instituit de Convenția de la Viena menționăm mai întâi că, prin concepția și câmpul său de aplicare, acesta este limitat la accidentele susceptibile de a surveni în marile instalații nucleare. Ca atare, cele care intervin în afara acestui cadru sunt supuse dreptului comun privind răspunderea. De asemenea, convenția tratează cu precădere și în detaliu regimul de răspundere și asigurare a exploatantului nuclear și mai puțin condițiile de reparare a daunelor potențialelor victime. În sfârșit, în ultimul timp, specialiștii se întreabă dacă chiar caracterul limitat al răspunderii nu riscă să influențeze comportamentul exploatantului nuclear, care se vede, în unele privințe, la adăpost de regimul juridic de drept comun al răspunderii civile obiective, care, adesea, cuprinde reglementări mai severe, nu limitează întinderea răspunderii etc.

2.4. Răspunderea civilă pentru pagubele cauzate mediului de aeronave

După cum este cunoscut, răspunderea pentru pagubele cauzate de aeronave persoanelor și bunurilor care nu se află la bord este reglementată prin art. 97 C.aerian (aprobat prin

¹ În ceea ce privește accidentul de la Cernobil din 26 aprilie 1986, nicio regulă convențională privind răspunderea nu era aplicabilă în acel moment (fostei) URSS. Interpretarea dată de regulă Convenției de la Geneva din 13 noiembrie 1979 asupra poluării atmosferei la lungă distanță exclude aplicarea sa în privința poluării prin elemente radioactive. De asemenea, aplicarea Convenției de la Viena nu putea fi invocată, URSS nefiind parte contractantă sau neaderând la convenție. De altfel, dintre toate statele care au suportat consecințele norului radioactiv, numai fosta Iugoslavie semnase și ratificase convenția. În această situație, se putea recurge la aplicarea regulilor generale ale dreptului internațional al mediului și ale reglementărilor AIEA vizând prevenirea accidentelor, informarea statelor care puteau să fie victimele consecințelor accidentului și acordarea asistenței internaționale.

Decretul nr. 516 din 30 decembrie 1953) și este bazată pe ideea unei răspunderi obiective, independente de culpă.

Interpretarea art. 97 C.aerian a dus la formularea următoarelor reguli:

- răspunderea revine exploatantului aeronavei;
- prejudiciul trebuie cauzat persoanelor sau bunurilor acestora care nu se află la bordul navei (față de cele aflate aici, antrenându-se răspunderea contractuală);
- răspunderea este obiectivă, independentă de culpa exploatantului aeronavei sau a unei terțe persoane;
- răspunderea poate fi înlăturată numai dacă exploatantul aeronavei dovedește că prejudiciul se datorează intenției sau neglijenței grave a victimei; dovada forței majore, a cazului fortuit, a faptei terțului sau a culpei ușoare a victimei nu înlătură această răspundere.

Problema care se pune este aceea de a ști dacă în sfera prejudiciilor provocate de aeronave și supuse reparării conform acestui regim special se înscriu și daunele ecologice.

Astfel, potrivit legii, această răspundere se referă la provocarea, în timpul activității de zbor, a unor daune corporale (în înțelesul de daune privind viața și integritatea corporală) sau bunurilor persoanelor care nu se află la bord.

Dacă alături de aceasta avem în vedere și faptul că prin activitatea de zbor a unei aeronave se înțelege orice activitate realizată din momentul pregătirii aeronavei pentru zbor și până în momentul garării sale, considerăm că printre pagubele cauzate și avute în vedere de reglementarea specială se înscriu și unele de natură ecologică, precum cele provocate prin poluarea aerului sau de zgomotul produs de aeronave.

În condițiile în care însăși O.U.G. nr. 195/2005 a definit precis „prejudiciul în domeniul mediului”, în cazul poluării mediului de aeronave se aplică regimul special de răspundere instituit prin acest act normativ.

România a ratificat (prin Decretul nr. 468/1979) Convenția cu privire la răspunderea internațională pentru daunele cauzate de obiecte lansate în spațiul extraatmosferic, încheiată la Londra, Moscova și Washington la 29 martie 1972.

§3. Răspunderea contravențională în materie de mediu

3.1. Considerații generale

În dreptul mediului se recurge adesea la răspunderea administrativă (contravențională) pentru prevenirea sau combaterea nerespectării prescripțiilor legale în materie, date fiind avantajele pe care le prezintă o atare formă de răspundere.

Astfel, procedura de constatare și aplicare a sancțiunilor contravenționale este mult mai rapidă și mai suplă în raport cu celelalte proceduri judiciare, ceea ce este favorabil cerințelor de reparare cu prioritate a prejudiciilor ecologice. În același context, măsurile dispuse sunt executorii, permițând o intervenție urgentă în cazul unor acțiuni cu impact negativ deosebit asupra mediului, adoptarea unor măsuri de securitate și siguranță etc. De asemenea, în privința agenților abilitați să constate și/sau să aplice sancțiunile contravenționale, datorită particularităților domeniului, este nevoie de o anumită specializare pentru aprecierea gravității faptelor, a măsurilor ce se impun adoptate, precum și pentru urmărirea și controlul îndeplinirii acestora.

Din punct de vedere legal, contravenția constituie fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin lege, ordonanță prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București [art. 1 teza a II-a din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor¹]. În precizarea noțiunii și precizarea din teza I a respectivului articol conform căreia „Legea contravențională apără valorile sociale, care nu sunt ocrotite prin legea penală, care stabilește, imperfect, apartenența contravenționalului la ilicitul penal”. De remarcat că în legislația din alte țări (cea franceză, de exemplu) contravențiile sunt „infrațiuni materiale”, în sensul că nu este necesar pentru a le caracteriza ca atare stabilirea vinovăției, poluatorul fiind sancționat în mod automat, odată ce a încălcat prevederile legale aferente.

Potrivit reglementării-cadru în vigoare, prin legi sau prin hotărâri de guvern se pot stabili și sancționa contravenții în toate domeniile de activitate, iar prin hotărâri ale autorităților administrației publice locale sau județene se stabilesc și se sancționează contravenții în toate domeniile de activitate în care acestora le sunt stabilite atribuții prin lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi sau prin hotărâri ale guvernului. Consiliile locale ale sectoarelor municipiului București pot stabili și sancționa contravenții în următoarele domenii: salubritate; activitatea din piețe, curățenia și igienizarea acestora; întreținerea parcurilor și spațiilor verzi, a spațiilor și locurilor de joacă pentru copii; amenajarea și curățenia spațiilor din jurul blocurilor de locuințe, precum și a terenurilor virane; întreținerea bazelor și obiectivelor sportive aflate în administrarea lor; întreținerea străzilor și trotuarelor, a școlilor și altor instituții de educație și cultură, întreținerea clădirilor, împrejurimilor și a altor construcții; depozitarea și colectarea gunoaielor și a resturilor menajere.

Consiliul General al Municipiului București poate stabili și alte domenii de activitate din competența consiliilor locale ale sectoarelor, în care acestea pot stabili și sancționa contravenții.

Hotărârile consiliilor locale sau județene ori, după caz, ale sectoarelor municipiului sunt nule de drept. Nulitatea se constată de instanța de contencios administrativ competentă, la cererea oricărei persoane interesate.

Așa cum rezultă din definiția de mai sus, este vorba despre o încălcare a reglementărilor juridice vizând protecția mediului cu vinovăție, fiind exclusă răspunderea fără culpă. Aici se impun câteva precizări. În primul rând, întrucât contravențiile la regimul protecției mediului vizează prin excelență încălcări ale unor obligații legale privind ocrotirea și conservarea naturii, simpla înfrângere a prevederilor acestora face să se nască prezumția de culpă.

De asemenea, fapta ilicită care constituie contravenție poate consta dintr-o acțiune sau inacțiune legată indisolubil de o anumită atitudine psihică a autorului său față de consecințele lor negative; culpa poate fi prezentă sub toate formele ei.

Sanțiunile care se aplică faptelor considerate contravenții sunt principale și complementare. Sanțiunile contravenționale principale sunt: avertismentul, amenda contravențională și prestarea unei activități în folosul comunității, iar cele complementare:

- a) confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții;
- b) suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, a acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități;

¹ M.Of. nr. 410 din 25 iulie 2001.

- c) închiderea unității;
- d) blocarea contului bancar;
- e) suspendarea activității agentului economic;
- f) retragerea licenței sau a avizului pentru anumite operațiuni ori pentru activități de comerț exterior, temporar sau definitiv;
- g) desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială [art. 5 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001].

Sanctiunea stabilită trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei; pentru una și aceeași contravenție se poate aplica numai o sancțiune contravențională principală și una sau mai multe sancțiuni complementare.

Persoana juridică răspunde contravențional în cazurile și în condițiile prevăzute de actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravențiile.

Aplicarea sancțiunii amenzii contravenționale se prescrie în termen de 6 luni de la data săvârșirii faptei.

3.2. Categoriile de contravenții

Legea nr. 9/1973 privind protecția mediului înconjurător stabilea categoriile de contravenții la reglementările vizând protecția diferiților factori de mediu: aer, sol, apă, vegetație forestieră, faună, așezări omenești, ocrotirea și conservarea peisajului și menținerea echilibrului ecologic.

În vederea actualizării și perfecționării sistemului contravențional, prin H.G. nr. 127/1994 privind stabilirea și sancționarea unor contravenții la normele pentru protecția mediului înconjurător¹ s-au instituit, în funcție de cuantumul amenzii aplicate ca sancțiune (diferențiat pentru persoanele fizice și, respectiv, persoanele juridice), trei categorii de contravenții.

În privința conținutului acestora era vorba în principal despre: neîndeplinirea obligațiilor stabilite prin diverse acte normative pentru protecția mediului [neluarea de către deținătorii de terenuri a măsurilor de salubritate și amenajare a terenurilor neocupate productiv sau funcțional din intravilan, nerealizarea de către agenții economici și serviciile publice de specialitate a atribuțiilor specifice privind asigurarea protecției mediului în sectoarele de care răspund – art. 1 alin. (1) lit. b) și alin. (2) lit. a) din H.G. nr. 127/1994] ori săvârșirea unor acte care prejudiciază calitatea factorilor naturali (de pildă, aruncarea sau depozitarea de deșeuri menajere în afara amplasamentelor autorizate, depășirea normelor de emisie de poluanți etc.).

Ca o particularitate, H.G. nr. 127/1994 prevedea că neluarea de către contravenient a măsurilor dispuse de către autoritatea pentru mediu în scopul reparării prejudiciului adus mediului prin săvârșirea faptei contravenționale constituie la rândul său o contravenție de „gradul III”, sancționată ca atare. În consecință, repararea prejudiciului, fiind separată de amendă, se ajunge la un cuantum cât mai aproape de acoperirea integrală a pagubei produse.

Legea protecției mediului nr. 137/1995 consacră o serie de categorii de contravenții sancționate cu amendă, al cărei cuantum se actualiza anual prin hotărâre a Guvernului.

Legea prevedea în mod expres dispozițiile legale încălcate și, corelativ, cuantumul amenzii.

Noua reglementare-cadru în materie, O.U.G. nr. 195/2005 a păstrat, în general, aceeași concepție asupra contravențiilor, cu unele ajustări în privința obiectului acestora și mai ales a sancțiunilor pecuniare aplicabile (cuantumul amenzilor crescând considerabil, diferența între cele aplicate persoanelor fizice și ale persoanelor juridice fiind de 6-8 ori mai mare). După

¹ M.Of. nr. 94 din 12 aprilie 1994.

criteriul cuantumului amenzilor aplicabile, în art. 96 din ordonanță sunt prevăzute trei categorii de contravenții. Astfel, din prima grupă fac parte 27 de contravenții constând în încălcări ale prevederilor legale precum: obligațiile persoanelor juridice de a realiza sisteme de automonitorizare și de a raporta autorităților competente rezultatele acestora, precum și accidentele și incidentele care pot conduce la pericole de accidente, de a ține evidența strictă a substanțelor și preparatelor periculoase, de a identifica și preveni riscurile pe care acestea le pot prezenta pentru sănătatea populației și a mediului, obligația persoanelor fizice și juridice autorizate de a aplica prin sisteme proprii, programe de supraveghere a contaminării radioactive a mediului, de a menține în stare de funcționare capacitatea de monitorizare a mediului local, obligația proprietarilor de terenuri cu titlu sau fără titlu, de a menține perdelele forestiere și aliniamentele de protecția ș.a. A doua categorie (cu 34 de contravenții) cuprinde încălcări a unor prevederi legale de genul: obligației persoanelor fizice de solicitare și obținere a actelor de reglementare, obligațiile autorităților administrației publice locale privind îmbunătățirea microclimatului urban, de a informa publicul privind riscurile generale de funcționare sau existența obiectivelor cu risc pentru mediu, obligația persoanelor fizice și persoanelor juridice de a asigura măsuri și dotări speciale pentru izolarea și protecția fonică a surselor generatoare de zgomot și vibrații ș.a.

În sfârșit, cea de-a treia categorie de contravenții la regimul protecției mediului, considerate cele mai grave, cel puțin din perspectiva amenzilor aplicabile, cuprinde un număr de 15 încălcări ale legii, ca de exemplu: obligația persoanelor fizice și juridice de a diminua, modifica sau înceta activitățile generatoare de poluare la cererea motivată a autorităților generatoare de poluare la cererea motivată a autorităților competente, de a realiza în totalitate și la termen măsurile impuse, în conformitate cu actele de reglementare și prevederile legale, în urma inspecțiilor de mediu, obligațiile persoanelor fizice și juridice de a suporta costul pentru repararea unui prejudiciu și de a înlătura urmările produse de aceasta, restabilind condițiile anterioare producerii prejudiciului, potrivit principiului „poluatorul plătește” ș.a.

Actuala reglementare-cadru nu mai stipulează actualizarea periodică (anuală) a cuantumului amenzilor.

Ca expresie a principiului poluatorul plătește, unele acte normative, precum Legea nr. 24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din zonele urbane, prevăd că, pe lângă aplicarea amenzii, contravenienții trebuie să repare prejudiciile aduse mediului prin săvârșirea faptei contravenționale. Astfel, potrivit art. 22 alin. (1) din Legea nr. 24/2007 prejudiciile cauzate spațiilor verzi se recuperează pe baza hotărârii judecătorești definitive; în cazul deteriorării spațiilor verzi în urma incendiilor, se stabilește compensarea nu numai a pagubei pricinuite acestora, ci și a cheltuielilor suportate pentru stingerea incendiului și curățarea teritoriului de deșeurile provenite în urma acestuia și refacerea zonei verzi [art. 22 alin. (2)]; în situația poluării chimice a spațiilor verzi, se stabilește nu numai compensarea pagubei pricinuite spațiilor verzi, ci și a cheltuielilor suportate pentru reecologizarea zonei și a lucrărilor pe termen lung necesare pentru decontaminarea zonei, precum și a cheltuielilor medicale evaluate în cazul afectării populației [art. 22 alin. (3)].

3.3. Subiectele răspunderii contravenționale în materia protecției mediului

Fără îndoială, caracterul de interes general al protecției mediului și conservării naturii face ca subiectul pasiv al răspunderii contravenționale în materie să fie, incontestabil, întreaga comunitate, reprezentată formal-juridic de către stat. Unele probleme ridică însă identificarea

subiectului activ, adică a entității asupra căreia se aplică sancțiunile contravenționale. Din acest punct de vedere, regula în materie este aceea că subiect al răspunderii contravenționale este persoana fizică responsabilă de săvârșirea contravenției. Ca atare, este posibilă de aplicarea sancțiunii contravenționale, în condițiile legii, orice persoană fizică, indiferent de cetățenie ori rezidență. Actuala reglementare generală în materie lămurește situația persoanei juridice ca subiect al contravenției și stabilește câteva reguli precise în acest sens. Astfel, persoana juridică răspunde contravențional în cazurile și în condițiile prevăzute de actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravenții [art. 3 alin. (2)]; acestea intră în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării sau, după caz, de la data aducerii lor la cunoștință publică, potrivit legii, în afară de cazul în care în cuprinsul acestora se prevede un termen mai lung. Anumite sancțiuni complementare se aplică numai persoanelor juridice (închiderea unității, suspendarea activității etc.). În materie de mediu apar ca subiecte ale răspunderii contravenționale, alături de persoane fizice și persoane juridice în general, și unele circumstanțiate, precum: autoritățile administrației publice locale, proprietarii și deținătorii de terenuri cu titlu sau fără titlu, persoane fizice și juridice autorizate etc.

3.4. Cauze care înlătură răspunderea contravențională

Potrivit art. 11 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, caracterul contravențional al faptei este înlăturat în cazul legitimei apărări, stării de necesitate, constrângerii fizice sau morale, cazului fortuit, în cazul iresponsabilității, beției involuntare complete, erorii de fapt, precum și infirmității, dacă are legătură cu fapta săvârșită, și starea de minoritate (copilul sub 14 ani). Pentru contravențiile săvârșite de minorii care au împlinit 14 ani minimul și maximul amenzii stabilite în actul normativ pentru fapta săvârșită se reduc la jumătate. De asemenea, minorul care nu a împlinit vârsta de 16 ani nu poate fi sancționat cu prestarea unei activități în folosul comunității.

Cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei se constată numai de către instanțele de judecată.

„Decontravenționalizarea” operează și ea ca o cauză de impunitate, în sensul că, dacă printr-un act normativ fapta nu mai este considerată contravenție, ea nu se mai sancționează, chiar dacă a fost săvârșită înainte de data intrării în vigoare a noului act normativ, în aplicarea principiului constituțional potrivit căruia legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile [art. 15 alin. (2) din Constituție].

În privința prescripției, aplicarea sancțiunii amenzii contravenționale se prescrie în termen de șase luni de la data săvârșirii faptei; în cazul contravențiilor continue (adică în situația în care încălcarea obligației legale durează), termenul curge de la data constatării faptei. Executarea amenzii contravenționale se prescrie dacă procesul-verbal de constatare a contravenției nu a fost comunicat contravenientului în termen de o lună de la data aplicării sancțiunii sau în termen de doi ani de la data aplicării. În sfârșit, executarea sancțiunii închisorii contravenționale se prescrie în termen de un an de la data rămânerii irevocabile a hotărârii judecătorești, dacă contravenientul nu a optat pentru prestarea unei activități în folosul comunității.

3.5. Procedura contravențională

Indiferent de natura conferită (civilă, administrativă, specific contravențională), procedura contravențională presupune ca etape constatarea contravenției, aplicarea sancțiunii și căile de atac împotriva actelor de sancționare a contravențiilor.

În privința primelor două aspecte, constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunii (amenzii) se fac de către comisari și persoane împuternicite din cadrul Gărzii Naționale de Mediu și Administrației Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, autoritățile administrației publice locale și personalul împuternicit al acestora, Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare, Ministerul Apărării Naționale și Ministerul Administrației și Internelor prin personalul împuternicit, în domeniile lor de activitate, conforme atribuțiilor stabilite prin lege, precum și de personalul structurilor de administrare și custozii ariilor naturale protejate, numai pe teritoriul ariei naturale protejate (art. 97 din O.U.G. nr. 195/2005).

Hotărârea judecătorească prin care s-a soluționat plângerea poate fi atacată cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare, cu particularitatea că motivarea acestuia nu este obligatorie, aceasta putând fi susținută și oral în fața instanței. Recursul suspendă executarea hotărârii.

§4. Răspunderea penală în materie de mediu

Criminalitatea împotriva mediului (ecologică) devine din ce în ce mai profitabilă și de aceea tot mai intensă, generând anual la nivel global o cifră de afaceri estimată între 18 și 24 miliarde euro, în special prin activitățile de depozitare ilegală de deșeuri periculoase, trafic de substanțe toxice interzise și contrabandă de resurse naturale protejate. Comerțul ilicit cu produse provenite de la specii rare, amenințate cu dispariția asigură cel mai înalt profit, constituind cea de-a doua piață ilegală din lume, după cea a drogurilor.

Iar acest tip de criminalitate este în plină expansiune, în ciuda măsurilor luate pentru prevenirea și combaterea sa¹.

Globalizarea sa și beneficiile substanțiale și rapide pe care le aduce, au extins criminalitatea environmentală și în România. Importurile ilegale de substanțe toxice, defrișările masive, iraționale, comercializarea produselor din specii protejate (sturioni, vânat ș.a.) și numeroasele acte de poluare și deteriorare a mediului aduc profituri ilicite de milioane euro și produc prejudicii ecologice incommensurabile.

Asemenea fapte sunt încurajate și prin aceea că, în marea lor majoritate, deși contrare legii și de o pericolozitate socială deosebită, rămân nepedepsite. Printre cauze: o legislație penală inadecvată domeniului și o stare cronică de ineficiență în aplicarea sa.

Utilizarea mijloacelor dreptului penal pentru protejarea mediului s-a impus greu; valorile tradițional ocrotite, precum viața persoanei sau proprietatea sa erau înlocuite în acest caz cu *res nullius*, precum apa sau aerul, iar pagubele cuantificabile și reparabile economic, cu cele difuze, greu evaluabile în bani. Totuși, sub presiunea realităților, juridicul s-a adaptat și în această privință, astfel că începând cu legea germană privind lupta contra criminalității de mediu din 1980, infracțiunile ecologice și-au făcut apariția în registrul penal. Ele au fost multiplicare și diversificate treptat, înscrise în capitole speciale ale codurilor penale sau sistematizate în codurile mediului².

¹ Așa, de exemplu, numai în Italia și numai traficul ilegal de deșeuri reprezintă a doua activitate a organizațiilor criminale (ale eco-mafiei), după traficul de droguri; o piață care reprezintă, ca valoare financiară, peste 100 milioane euro anual (după estimările oficialităților) sau chiar de aproape trei miliarde euro (conform aprecierilor organizațiilor neguvernamentale). L. Stephan, *Les choux gras de l'ecomfia*, Liberation 21 noiembrie 2006.

² Pentru dreptul comparat, a se vedea: *Criminal Enforcement of Environmental Law in the EU* (edited by Michael Faure & Gunther Heine), Ed. Bruylant, 2005; F. Comte, *Crime contre l'environne-*

Multă vreme, legislația românească (în frunte cu primele legi-cadru în materie, nr. 9/1973 și nr. 137/1995) a rămas tributară sistemului dependenței incriminării ecologice de nerespectarea unor obligații administrative (de obținerea unei autorizații sau stipulate de aceasta).

Tentativa promovării mediului la rangul valorilor esențiale protejate de dreptul penal pe calea incorporării infracțiunilor ambientale în chiar Codul penal (Legea nr. 301/2004) a rămas la acest stadiu, în condițiile în care soarta acestuia este incertă; dimpotrivă, proiectul noului Cod penal reexpulzează infracțiunile de mediu în sfera legislației speciale.

În aceste condiții, reglementarea-cadru prezentă, O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, înregistrând unele progrese, păstrează limite majore în privința concepției și a instrumentelor de protecție penală a mediului.

Inadaptarea legislației la particularitățile ilicitului ecologic reprezintă o cauză importantă a ineficienței luptei împotriva criminalității de mediu.

Diferența dintre criminalitatea reală și cea descoperită și sancționată este enormă.

Această situație denotă, pe de o parte, o slabă preocupare de descoperire și investigare a infracționalității ecologice, iar pe de alta o necorespunzătoare activitate de aplicare a legii penale. O rată ridicată de ineficiență a acțiunilor de reprimare este inacceptabilă în orice sistem de drept!

Armonizarea legislației naționale cu reglementările europene [în primul rând cu Convenția privind protecția mediului prin dreptul penal (1998) și inițiativele UE în materie] presupune realizarea unui sistem special de reprimare a criminalității ecologice. Acesta are în centrul său recunoașterea unui delict (infracțiune) autonom de mediu, care să protegiască elementele naturale ca valori în sine, indiferent de alte condiționări (administrative, interese directe social-umane ș.a.), stabilirea unor proceduri adecvate de descoperire, instrumentare și judecare, proporționalizarea pedepselor cu gravitatea prejudiciilor ecologice ș.a.

În această perspectivă, codificarea dreptului ambiental prin elaborarea unui *Cod al mediului* (idee însușită de autoritățile competente) poate constitui și ocazia unei reforme a dreptului penal aferent, în sensul eliminării incoerențelor, acoperirii lacunelor și coordonării dispozițiilor legale.

4.1. Particularități ale penalului în domeniul protecției mediului

În domeniul răspunderii pentru atingerile aduse mediului, rolul principal revine mijloacelor de tip preventiv, celor de natură civilă sau administrativă, celor de drept penal, cu un preponderent caracter represiv și cu o intervenție mai ales pe tărâmul „răului înfăptuit” – jucând un rol subsidiar și fiind guvernate de principiul intervenției minime.

Totuși, contribuția dreptului penal la realizarea obiectivului protecției mediului și conservării naturii nu poate fi ignorată, mai ales din perspectiva adaptării sale la nevoile noilor realități și sporirii pericolului acțiunilor distructive pentru patrimoniul natural.

Încă din 1977, Rezoluția nr. 5 a Consiliului European de Drept al Mediului sublinia că, „valoare fundamentală, precum viața ori proprietatea privată și publică, mediul trebuie să fie protejat cu același titlu de dreptul penal: alături de omor sau de furt, fiecare cod penal trebuie

ment et police en Europe: panorama et pistes d'action, în *Revue européenne de droit de l'environnement* nr. 4/2005; B. Schuneman, *Zur Dogmatik und Kriminalpolitik der Umweltstrafrechts*, Festschrift für Otto Triefner, Viena/New York, 1996, p. 437 și urm.; *Sauvegarde de l'environnement et droit pénal*, sous la direction de Roselyne Nérac-Croisier, Ed. L'Harmattan, Paris, 2005.

să cuprindă una sau mai multe incriminări de poluări, vătămări, distrugerii, degradări ori alte atingeri aduse naturii".

Procesul de adaptare a mijloacelor juridice penale la cerințele protecției mediului cunoaște două laturi principale. Prima pornește de la insuficiența aderenței reglementărilor și instituțiilor juridice penale clasice la specificul problemelor ecologice, explicată mai ales din perspectivă istorică și care a presupus un evident efort de adaptare. Așa de exemplu, evantaiul pedepselor tradiționale s-a dovedit insuficient și neadaptat exigențelor protejării mediului, iar aplicarea necorespunzătoare a prevederilor legale existente, prin analogie ori/și extindere forțată, la care s-a adăugat în practică raritatea condamnărilor, a diminuat considerabil efectul disuasiv și, în general, eficacitatea măsurilor penale în domeniu.

Pentru a depăși acest handicap inacceptabil, legislația penală a trebuit să cunoască mutații semnificative la nivelul condițiilor de incriminare, al sancțiunilor (pedepselor) aplicabile și al mijloacelor procesuale de realizare a răspunderii penale. De pildă, „pericolul social”, ca trăsătură esențială a infracțiunii și expresie a atingerii valorilor de maximă importanță pentru societate, a trebuit să-și asimileze și valorile de ordin ecologic, în frunte cu „protecția mediului”, clasificată ca „obiectiv de interes public major”, cu consecința directă a incriminării drept infracțiuni a unor fapte de încălcare a regimului legal de protecție a mediului. Așa au apărut infracțiuni noi, de la simpla poluare intenționată a apelor până la terorismul ecologic!

Tot așa, în planul pedepselor, nevoia unor dimensiuni noi, inedite, s-a exprimat, printre altele, prin apariția, pe lângă sancțiunile tradiționale, precum amenda și închisoarea, a altora noi, ca de exemplu formele de răspundere a persoanei juridice: închiderea pe o anumită perioadă sau definitivă a activităților poluante, plasarea sub supraveghere judiciară, excluderea de pe piețele publice, interdicția pentru o anumită perioadă de a emite cecuri, interdicția de a face apel public la împrumuturi, interdicția de a exercita anumite activități sociale sau profesionale, dizolvarea persoanei juridice care a deturnat scopul ori obiectul său de activitate pentru comiterea infracțiunii, afișarea și difuzarea hotărârii judecătorești de condamnare ș.a. La nivel procedural au apărut expertiza tehnică ecologică, cazierul judiciar ecologic ș.a. Soluția acestei situații o reprezintă, fără îndoială, pe termen scurt constituirea unui fascicul de „infracțiuni ecologice”, iar treptat și pe termen mediu, formarea unui veritabil „drept penal al mediului”, ca subramură a dreptului mediului. Funcția sa definitorie este aceea de a proteja valorile naturale recunoscute ca importante pentru societate, incriminând fapte și aplicând sancțiuni specifice.

Regimul juridic specific aferent se constituie în mod treptat, deopotrivă la nivel conceptual și în privința mijloacelor tehnice propriu-zise de aplicare efectivă.

Prima stavilă care va trebui depășită este aceea a extinderii „umanului” la sfera naturalului, până la stadiul asimilării și reciprocității dintre cele două stări ale universului existențial. Ca și în cazul răspunderii civile, se cuvine să distingem dintru început între atingerile privind integritatea și interesele persoanelor fizice prin intermediul mediului natural degradat (poluant) și vătămarea produsă mediului, îndeobște natural, independent de orice interes uman. În acest moment, reglementările legale penale vizează mai ales prima categorie de vătămări și de sancțiuni aferente acestei grupe de infracțiuni.

Luarea în calcul a valorii mediului ca atare, cu particularitățile aferente, ar duce la crearea unui grup special de infracțiuni cu trăsături specifice bine definite în raport cu genul proximal.

În condițiile reglementărilor penale actuale, răspunderea penală pentru încălcarea normelor juridice privind protecția mediului manifestă unele particularități în raport cu natura obiectului ocrotit și specificul consecințelor faptelor incriminate. Pentru angajarea răspunderii

penale, faptele incriminate ca infracțiuni trebuie săvârșite cu vinovăție. Caracterul penal este conferit de gradul de pericol social deosebit pe care îl prezintă fapta săvârșită, aceasta trebuind să exprime o serioasă amenințare pentru „sănătatea umană, animală sau vegetală”.

Infracțiunile „ecologice” propriu-zise vizează atingeri aduse nu atât intereselor indivizilor, bunurilor și drepturilor lor, ci unor interese colective. Sunt protejate deci elementele naturale independent și fără a fi necesară o vătămare suferită de către victime identificabile.

Tehnicitatea excesivă a dreptului mediului și multitudinea textelor legale nu facilitează nici interpretarea și nici abordarea riguroasă a ceea ce este calificat drept infracțiune, în condițiile în care principiul legalității pedepselor (*nulla poena sine lege*) este deosebit de riguros. În privința urmăririi infracțiunilor ecologice apar o serie de dificultăți legate de necesitatea existenței unor mijloace și dotări speciale de constatare și de probă, de o anumită calificare a agenților instrumentatori, de caracterul difuz ori dificil de constatat al efectelor poluării ș.a.

La nivelul dreptului pozitiv, toate legislațiile naționale incriminează faptele grave de poluare ca infracțiuni, o atenție particulară acordându-se răspunderii persoanelor juridice.

Răspunderea penală a indivizilor pentru fapte de poluare este prevăzută și la nivelul reglementărilor internaționale. Cum însă dreptul internațional nu poate aplica direct măsuri penale în afara creării de jurisdicții internaționale speciale, tratatele încredințează, în unele cazuri, statelor-părți dreptul de a adopta și a aplica legislația necesară pentru asigurarea respectării lor. Este cazul mai ales al infracțiunilor la regimul internațional de protecție a mediului marin. Așa de pildă, Convenția internațională pentru prevenirea poluării de către nave (MARPOL) din 2 noiembrie 1973 prevede că orice violare a documentului comisă în jurisdicția unei părți este sancționată prin legislația acestui stat. Sancțiunile astfel adoptate trebuie să fie, prin rigoarea lor, de natură a descuraja contravenienții eventuale și de o severitate egală, indiferent care ar fi locul ori infracțiunea comisă.

Într-un alt domeniu, Convenția de la Bamako din 30 ianuarie 1991 privind interdicția importării de deșeuri periculoase și mișcarea lor transfrontalieră în Africa declară că importul acestor deșeuri este ilicit și pasibil de sancțiuni penale [art. 4 alin. (1)]. Problema este abordată global prin Convenția asupra protecției mediului prin dreptul penal, pregătită în cadrul Consiliului Europei și adoptată la Strasbourg la 4 noiembrie 1998.

O analiză atentă a reglementărilor juridice în materie arată că dreptul penal al mediului ocupă un loc subsidiar în dreptul intern al statelor, ilustrat mai ales prin tehnica incriminării accesorie; infracțiunea este considerată accesorie în sensul că ea asigură sancțiunea unei norme tehnice și administrative, independent de vătămarea mediului: de exemplu, exploatarea fără autorizare a unei instalații care prezintă pericol pentru mediu ori deversarea în apă în afara condițiilor stabilite în autorizație.

Desigur, utilizarea unei atare tehnici se explică, în absența unui consens asupra definirii precise a infracțiunii ecologice, prin necesitatea de a satisface exigențele de legalitate ale dreptului penal general.

În practică, deși legiuitorul agravează pedepsele pecuniare ori pe cele privative de drepturi sau de libertate, judecătorul le aplică cu o anumită clemență. Pedepsele cu închisoarea sunt foarte rar aplicate. Sancțiunea pecuniară aplicată persoanelor fizice sau persoanelor juridice este îndoielnică, întrucât valoarea amenzii este adesea nesemnificativă pentru cifra de afaceri a întreprinderii.

În asemenea cazuri, amenda echivalează practic cu un „permis de poluare”, al cărui cost este luat în calcul în activitatea economică a persoanei juridice. Unele amendamente au fost deja făcute în vederea sporirii eficacității sancțiunii, precum amenda zilnică sau plata diferențiată.

Pedepsele complementare se dovedesc a fi mai bine adaptate luptei împotriva vătămrilor aduse mediului decât sancțiunile penale principale, precum aducerea în starea anterioară ordonată sub executare silită, închiderea temporară ori definitivă a activității poluante, interdicția exercitării unei profesii, confiscarea mijlocului sau produsului infracțiunii, publicarea hotărârii de condamnare ș.a.

4.2. De la dependența administrativă absolută, la autonomia specifică

Evoluțiile de până acum în domeniul răspunderii penale în materie de mediu arată că ilicitul penal a fost incriminat și pedepsit inițial și apoi pentru o importantă perioadă în dependență strictă cu reglementarea administrativă. Astfel, dispozițiile penale s-au prevăzut în legile-cadru și/sau actele normative speciale privind protecția mediului și a elementelor sale componente, în prelungirea și ca o garanție a prescripțiilor majore de drept administrativ (sisteme de autorizare, restricții și alte măsuri de poliție administrativă, norme tehnice ș.a.). Astfel, interesele juridice ecologice nu sunt și nu pot fi apărute și promovate în mod direct prin dreptul penal, care rămânea în registrul minor al dreptului mediului. Mai ales sub impuls internațional [european și comunitar, respectiv Convenția Consiliului Europei privind protecția mediului prin dreptul penal (Strasbourg, 4 noiembrie 1998) și Decizia-cadru a CE din 27 ianuarie 2003] este în curs o tendință de depășire a acestei situații prin afirmarea unor infracțiuni autonome și specifice la regimul de protecție a mediului, alături de și în completarea sistemului clasic.

Sub raportul metodologiei și tehnicii juridice, cu implicații semnificative în plan conceptual, se manifestă o tendință deopotrivă de subliniere a specificului răspunderii penale de mediu (prin consacrarea regulilor particulare în legea-cadru și dezvoltarea lor în reglementările subsecvente, specifice) și a importanței sale deosebite prin ridicarea la o formă superioară de sistematizare (pe calea consacrării în Codul penal sau într-un Cod al mediului).

4.3. Sancționarea penală a nerespectării unor obligații administrative. Dependența penală ecologică de drept administrativ

Faptul că exigențele protecției mediului sunt asigurate adeseori prin utilizarea de proceduri de instrumente (avize, acorduri, autorizații ș.a.) de sorginte administrativă (devenite în legislația românească „acte de reglementare”) face ca dispozițiile penale să intervină spre a sancționa nerespectarea unor obligații esențialmente administrative (de a obține anumite autorizații ori de a îndeplini prescripțiile acestora). În aceste cazuri, interesele ecologice nu sunt protejuate decât în mod indirect și pe cale de consecință¹.

Deci, faptul de poluare nu este direct sancționat penal, ci numai atunci când acesta constituie, în același timp, și consecința violării obligațiilor administrative; aceasta înseamnă că nu

¹ „În numeroase țări dreptul mediului este, în mare parte, un drept administrativ... În numeroase state, dispozițiile penale din legile mediului sancționează esențialmente nerespectarea obligațiilor administrative”, M.G. Faure, Vers un nouveau modèle de protection de l'environnement par le droit pénal, în Revue européenne de droit de l'environnement nr. 4/2005.

vătămarea ambientală în sine este pedepsită de lege, ci nerespectarea cerințelor administrative. În situațiile în care obligațiile administrative sunt respectate ori nu sunt determinate, mediului nu îi este acordată o protecție penală¹.

Totuși, nu se poate ignora că asemenea exigențe administrative au fost stipulate tocmai în vederea prevenirii și/sau limitării poluării și deteriorării mediului, iar neîndeplinirea lor creează un anumit pericol (abstract) pentru valorile ambientale astfel vizate. În orice caz, în asemenea situații, dreptului penal nu-i revine decât o funcție de sprijinire a îndeplinirii regulilor de natură preponderent administrativă.

Privită din alt plan, problema dependenței răspunderii penale de ilicitul administrativ comportă și alte semnificații. În aceste cazuri, autoritățile administrative sunt cele care determină, în cele din urmă, caracterul represibil al anumitor fapte de poluare; ele stabilesc obligația și condițiile de autorizare, a căror nerespectare este penalizată. Ca atare, condițiile angajării răspunderii penale sunt, în realitate, definite nu de legiuitor, ci de autoritățile administrative de mediu.

Deosebit de semnificativă pentru ilustrarea limitelor dependenței absolute a penalului ecologic de reglementarea administrativă rămâne sentința din 8 mai 1987 a Tribunalului corecțional din Anvers (Belgia), pronunțată în cauza *Bayer*. Câțiva lucrători ai acestei uzine au fost urmăriți și trimiși în judecată de ministerul public sub aspectul săvârșirii faptei de poluare a apei. Potrivit art. 41 al Legii belgiene din 26 martie 1971 privind apele de suprafață, cel care, cu nerespectarea art. 5, fără autorizație prealabilă ori fără a respecta condițiile autorizării acordate, deversează ape uzate în apele vizate în art. 1 ori în canalizarea publică era pedepsit penal. În fapt, s-a stabilit că întreprinderea nu dispunea de autorizație de mediu, dar o solicitase încă din 1974; ea nu-i putuse fi eliberată pentru că autoritățile competente omiseseră să fixeze norme sectoriale pentru deversările de ape uzate provenite din producerea de dioxid de titan. Potrivit tribunalului, această lipsă de reglementare crea un „vid juridic”, în condițiile în care solicitantul de autorizație nu putea să acționeze altfel, decât să aștepte ca autorizația să-i fie acordată.

În afară de asta, instanța a reținut că administrația, care primise cererea de autorizare, nu formulase niciodată vreo observație privind respectivele deversări, chiar dacă era bine și efectiv informată despre acestea, prin eșantioanele de apă uzată care fuseseră prelevate. În aceste împrejurări, tribunalul a conchis că „inculpații au invocat, pe bună dreptate, o situație de eroare invincibilă pentru a justifica faptele puse în sarcina lor”. Instanța a estimat că Legea din 26 martie 1971 privind apele de suprafață penaliza numai faptul de a nu deține o autorizație pentru deversări ori pentru a acționa cu nerespectarea condițiilor impuse de aceasta. Inculpații au fost astfel achitați, considerându-se că puteau invoca eroarea invincibilă. În cadrul cercetărilor nu a prezentat interes și nu s-a verificat deloc dacă deversările au cauzat o poluare notabilă a apelor de suprafață, considerându-se astfel că legea sancționa penal numai obligația de autorizare; dacă nicio pedeapsă nu putea fi aplicată pentru aceasta (din cauza

¹ Caracterul limitat al acestui sistem este explicat astfel de prof. A. Nauw: „De o manieră teoretică putem afirma că dependența administrativă implică faptul ca bunul juridic direct protejat să nu fie mediul. Acesta este protegit numai în mod indirect, în măsura în care dispozițiile administrative salvgardează mediul. Fiecare caz de poluare nu va constitui infracțiune în mod automat. Aceasta nu va fi cazul decât dacă acțiunea ori omisiunea constituie în același timp o atingere a unei obligații în materie de autorizare”. A. De Nauw, *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, Ed. Gand, Mys et Breesch, 1994, p. 84.

erorii invincibile, de exemplu), instanța nu avea posibilitatea de a verifica dacă în concret a avut loc sau nu o poluare.

În orice caz, o asemenea modalitate de stabilire a infracțiunilor de mediu prezintă și o serie de avantaje. Ea apare astfel, în consonanță cu exigențele legalității din dreptul penal, conform căruia legiuitorul trebuie să descrie comportamentul socotit infracțional cu cea mai mare precizie. Or, prin definirea exactă a obligațiilor administrative respective, o asemenea cerință este îndeplinită. Apoi, o anumită dependență administrativă este aproape indispensabilă în practică, pentru că o operațiune de penalizare a poluării ori degradării mediului ar fi altfel foarte imprecisă în a determina care comportamente ar trebui considerate ca ilicite în plan penal. De asemenea, formularea de obligații administrative contribuie la concretizarea ilicitului penal; ca atare revine mai întâi rolul administrației (specializate, de mediu) de a determina în ce măsură o anumită poluare este admisibilă sau nu, în funcție de anumite criterii tehnico-științifice, mai mult sau mai puțin periculoasă pentru mediu, astfel încât să se înscrie în raportul de pericol social aferent unei infracțiuni. În sfârșit, o anumită dependență administrativă poate fi justificată și prin semnificațiile principiului unității ordinii juridice, care ar presupune ca un comportament să fie considerat, în anumite condiții, drept infracțiune, dacă este considerat ca ilicit și din punct de vedere administrativ. Astfel, abandonarea completă a tezei dependenței administrative ar putea conduce, cel puțin teoretic, ca o anumită formă sau prag de poluare să fie admise prin eliberarea unei autorizații administrative, iar legea penală să le considere totuși ca infracțiuni, ceea ce ar crea confuzii, instabilitate și neclarități, străine spiritului oricărei ordini juridice.

4.4. Cazul generării unui pericol concret

O a doua situație în care intervine incriminarea de mediu este aceea în care au loc emisii, afectări ilicite ale mediului, adică unele contrare dispozițiilor legale sau celor prevăzute în actele de reglementare și care creează un pericol concret pentru mediu. Este vorba de o protecție directă a elementelor și factorilor ecologici, chiar dacă mai persistă o anumită dependență administrativă. În acest context, nu orice poluare ori deteriorare a mediului este penalizată, ci numai cele care încalcă prevederile legale (în sens larg) în vigoare pertinente. Și în acest caz admisibilitatea poluării trebuie să fie determinată de autorități (în principiu, cele administrative specializate), în raport cu mai multe criterii și elemente.

Dacă un act de reglementare este eliberat, emisia este justificată și nicio sancțiune penală nu mai poate fi aplicată. Chiar dacă însă, în virtutea principiului unității ordinii juridice, existența autorizării ori conformarea condițiilor prevăzute de aceasta constituie o cauză justificativă, judecătorul își rezervă posibilitatea de control a legalității actelor de reglementare respective.

Dacă acestea se dovedesc și se consideră drept ilegale, atingerea adusă mediului rămâne ilicită și răspunderea penală este angajată.

4.5. Un delict ecologic autonom

Evoluțiile înregistrate la nivelul receptării, asimilării și exprimării juridice a problemelor mediului au condus și în privința dreptului penal la configurarea unor infracțiuni autonome la regimul protecției mediului. În acest caz, valoarea proteguită direct și exclusiv devine mediul, elementele sale constitutive și factorii de existență (din care face parte și omul, sănătatea și bunurile sale).

Dacă pericolul concret pentru mediu și om (prin intermediul mediului poluat, degradat) este demonstrat, atunci autorizarea administrativă a activității nu mai constituie o cauză justificativă. Așadar, eliberarea unei autorizații nu constituie o „carte albă” pentru acțiuni ilicite¹.

Astfel, protecția asigurată de dreptul penal este detașată de dreptul administrativ, cu consecințele aferente. Desigur, în planul general al unității ordinii juridice nu este ruptă orice legătură, mai ales că, potrivit teoriei administrative, nicio autorizație nu conferă dreptul de a cauza o pagubă terților.

S-a considerat că dispoziții penale autonome privind mediul nu ar trebui să fie introduse decât pentru a face față atingerilor grave aduse mediului, care au consecințe dezastruoase și pentru care nu se pune problema de aprecieri și intervenții divergente între dreptul administrativ și dreptul penal.

4.6. Situația din dreptul românesc

Situația regimului răspunderii penale de mediu în dreptul românesc este marcată de o multitudine de factori de ordin istoric, conjunctural și de situația României de membru al UE.

Astfel, primele „infrațiuni de mediu” au fost inserate în prima lege-cadru privind protecția mediului (Legea nr. 9/1973) cu toate limitele aferente timpului (obiective de natură socio-politică), treptat fiind particularizate în legislația specifică. Nu putem ignora în acest context faptul că legislația de mediu a acreditat astfel, pentru prima dată, răspunderea contravențională (penală) a persoanei juridice în dreptul român, pentru atingerile aduse mediului, evident cu limitele de rigoare. Această practică s-a păstrat până astăzi, când cel de-al treilea act normativ-cadru în domeniu, O.U.G. nr. 195/2005, a păstrat același sistem de răspundere penală în materie, cu o serie de ajustări impuse de evoluția dreptului comparat, a doctrinei și a jurisprudenței aferente.

În legislația penală românească în vigoare, infracțiunile la regimul protecției mediului sunt prevăzute în Codul penal, în legi nepenale cu dispoziții penale și în reglementarea-cadru în materie, O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, care constituie și sediul principal al problemei de față.

Codul penal din 1968 nu consacră o subdiviziune distinctă infracțiunilor ambientale ci, în mai multe titluri ale acestuia, întâlnim infracțiuni în cazul cărora mediul constituie, de regulă, obiect juridic secundar. Este vorba, pe de o parte, de unele infracțiuni la regimul anumitor activități cu impact asupra mediului: nerespectarea regimului materialelor nucleare sau a altor materii radioactive (art. 279¹), nerespectarea regimului materialelor explozibile (art. 280) și nerespectarea dispozițiilor privind importul de deșeuri sau reziduuri (art. 302²), iar pe de alta, de câteva infracțiuni dintre cele la regimul sănătății publice (capitolul II din Titlul IX: Infracțiuni care aduc atingere unor relații privind conviețuirea socială), precum: răspândirea bolilor la animale sau plante (art. 310), infectarea apei (art. 311), traficul de stupefiante (art. 312).

Codul penal din 2004 (Legea nr. 301/2004), care nu a ajuns însă să intre în vigoare, a optat pentru o soluție de principiu revoluționară, cea a consacrării unui capitol special protecției mediului: capitolul V „Crime și delictе contra mediului înconjurător”, aparținător Titlul VIII „Crime și delictе de pericol public”. Optând pentru o abordare sectorială, actul normativ a prevăzut crime și delictе privind încălcarea regulilor privind protecția atmosferei (art. 395), încălcarea regulilor privind protecția apei (art. 396), încălcarea regulilor de gospodărire a

¹ H. Engelhard, Protection de l'environnement par le droit pénal, în Revue de droit pénal et de criminologie, 1991, p. 304-305.

apelor (art. 397), încălcarea regulilor privind utilizarea apei potabile (art. 398), distrugerea lucrărilor de protecție a apelor (art. 399), încălcarea regulilor privind protecția fondului forestier (art. 401), poluare fonică (art. 402), poluarea accidentală (art. 403).

Din păcate, pe conținut progresul era aproape inexistent, fiind vorba de o simplă preluare din legislația existentă, reproducere tale quale și amplasare într-un articol și capitol al Codului penal, în lipsa unui efort creator semnificativ, și, lucru cel mai important, fără crearea unui cadru comun specific, a unui regim juridic incriminator și sancționator „de interes public major”, a unei incriminări-tip și specifice domeniului, și a unei panoplii de infracțiuni care să exprime penal, specificitatea protecției mediului și în absența unei dispuneri coerente, corelate și adecvate, în context propriu, și cel al titlului și materiei generale a unui cod penal post-modern și european.

Dincolo de orice rămâne, cel puțin pentru istorie, tentativa de a face din protecția mediului, prin intermediul dreptului penal, o materie a Codului penal și, prin aceasta, accentuarea fenomenului de „autonomizare” a dreptului penal al mediului printr-o (relativă și aproximativă) definire a specificului său și o structurare mai clară a abordării penale, pe calea corelării cât mai adecvate a infracțiunilor de pericol și a celor de rezultat ecologic și într-o concepție a unei intervenții penale (aparent paradoxale!) minimaliste, dar absolut necesare.

Într-o perspectivă asemănătoare Codului penal din 1968, *noul Cod penal – Legea nr. 286/2009* cuprinde o serie de infracțiuni care, deși nu privesc în mod principal, direct și efectiv protecția mediului au consecințe care vizează într-o anumită măsură și indirect un atare obiectiv. Se înscriu în această categorie infracțiunile: de nerespectarea regimului materialelor nucleare sau al altor materii radioactive (art. 345), de nerespectarea regimului materiilor explozive (art. 346), de răspândirea bolilor la animale sau plante (art. 355), infectarea apei (art. 356) și traficul de produse sau substanțe toxice (art. 359).

Deși Legea nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și-a afirmat „ca principal obiectiv”, „punerea de acord a legislației penale existente cu prevederile acestuia”, o atare cerință nu a operat în domeniul dreptului penal al mediului. De altfel, un asemenea demers era aproape imposibil în condițiile în care noul Cod penal nu cuprinde un capitol special consacrat infracțiunilor ecologice și nu stabilește reguli particulare sau care să intereseze cu precădere această materie. Ca atare, numeroasele modificări aduse legislației mediului prin intermediul actului normativ de aplicare, în cadrul Titlului II „Dispoziții privind modificarea și completarea unor acte normative care cuprind dispoziții penale” nu reprezintă decât simple ajustări de etapă, fără nicio legătură directă cu obiectivul autodeclarat, ale unor incriminări și sancțiuni în domeniu. Din păcate, majoritatea dintre acestea anulează o serie de dispoziții specifice pozitive, adoptate de-a lungul timpului, aducându-le la „numitorul comun” al Codului penal constituind astfel un regretabil regres, inclusiv în afirmarea unui drept penal al mediului, care se impune rapid corectat.

Se înscriu în categoria regreselor evidente abrogarea art. 41-43 și art. 45 din O.U.G. nr. 59/2000¹ privind Statutul personalului silvic, unele modificări dintre cele aduse art. 98 din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, precum incriminării prevăzute în art. 98 alin. (3) pct. 1 în sensul transformării dintr-o infracțiune de pericol, adecvată domeniului („continuarea activității după dispunerea încetării acesteia”) într-una de rezultat („continuarea activității care a cauzat poluarea după dispunerea încetării acesteia”) și mai ales anularea tuturor progreselor realizate în materia regimului infracțiunilor silvice realizate prin Legea nr. 46/2008 – Codul

¹ M.Of. nr. 238 din 30 mai 2000.

silvic, prin abrogarea art. 107 și 120, restructurarea incriminărilor și relaxarea regimului sancționator, abrogarea art. 46 și modificarea art. 46¹ din Legea nr. 407/2006 ș.a., chiar dacă justificate din punct de vedere tehnic, ca urmare a noii definiții a infracțiunii (căreia i-a fost amputată cerința pericolului social).

Se remarcă, de asemenea, o opacitate crescândă la surprinderea și exprimarea specificului ecologic penal, iar asemenea involuții și evoluții sinuoase relevă necesitatea și importanța consacrării exprese și respectării principiului represiunii dreptului mediului.

În urma modificărilor și completărilor aduse prin art. 159 pct. 3 din Legea nr. 187/2012¹ pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, potrivit art. 32 alin. (3) lit. b) din Legea nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului constituie, de asemenea, acte de terorism și se pedepsește cu închisoarea de la 7 la 15 ani și interzicerea unor drepturi, săvârșirea, în unul dintre scopurile prevăzute în art. 1 al legii, a faptei de „introducere sau răspândire în atmosferă, pe sol, în subsol ori în apă de produse, substanțe, materiale de orice fel, microorganisme sau toxine de natură să pună în pericol sănătatea oamenilor ori a animalelor sau mediului înconjurător ori în scopul provocării de incendii, inundații sau explozii care au drept efect punerea în pericol a vieților umane”. În completare, conform art. 32 alin. (3) lit. c), constituie aceeași infracțiune de terorism „perturbarea ori întreruperea aprovizionării cu apă, electricitate sau orice altă resursă naturală fundamentală, care au ca efect punerea în pericol a vieților umane”.

Legile nepenale cu dispoziții penale care prevăd cu adevărat infracțiuni ambientale sunt, în principal, reglementări sectoriale vizând protecția anumitor elemente și factori de mediu ori unele activități în strânsă conexiune cu acestea. Numărul acestora este consistent și cu tendința de creștere, în condițiile în care nu există preocupări în direcția unei sistematizări adecvate². Dintre acestea, rolul principal revine, desigur, O.U.G. nr. 195/2005.

¹ M.Of. nr. 757 din 12 noiembrie 2012.

² Dintre legile nepenale care prevăd infracțiuni privitoare la protecția mediului, menționăm: a) Legea apelor nr. 107/1996: poluarea apelor prin deversare de ape uzate, deșeuri, reziduuri sau produse de orice fel (art. 92), nerespectarea prevederilor legale referitoare la avizul și autorizația de gospodărire a apelor (art. 93), distrugerea sau efectuarea unor lucrări fără autorizație (art. 95); b) Legea nr. 111/1996, republicată, privind desfășurarea în siguranță, reglementarea, autorizarea și controlul activităților nucleare: executarea unor activități în domeniul nuclear (art. 45), nerespectarea regulilor privind armele sau dispozitivele nucleare (art. 46); c) Legea nr. 211/2011 privind regimul deșeurilor: nerespectarea dispozițiilor privind importul de deșeuri și reziduuri (art. 63); d) O.U.G. nr. 243/2000 abrogată prin Legea nr. 104/2011 privind protecția atmosferei: neelaborarea planurilor pentru situații de urgență [art. 49 alin. (1) lit. a)], neoprirea în caz de pericol major sau iminent a funcționării instalațiilor care constituie sursă de pericol cu impact asupra calității aerului și pentru neanunțarea autorităților competente [art. 49 alin. (1) lit. b)]; e) Legea nr. 289/2002 privind perdelele forestiere de protecție: ocuparea fără drept, în întregime sau în parte, a perdelelor forestiere de protecție (art. 23), distrugerea, degradarea sau aducerea în stare de neîntreținere prin incendiere a perdelelor forestiere de protecție (art. 24), tăierea sau scoaterea din rădăcini, fără drept, de arbori, puieți sau lăstari din perdelele forestiere de protecție (art. 25); f) Legea nr. 407/2006 a vânătorii și protecției fondului cinegetic: braconajul (art. 42) și infracțiunea de nerespectare a regimului juridic de ocrotire a fondului cinegetic național (art. 44); g) O.U.G. nr. 57/2007 privind regimul arilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și a faunei sălbatice: scoterea definitivă sau temporară din circuitul agricol ori silvic de terenuri de pe raza arii naturale protejate pentru alte obiective decât cele prevăzute de lege [art. 52 alin. (1) lit. a)], vânarea speciilor de păsări protejate în perioada de reproducere și creștere a puilor [art. 52 alin. (1) lit. e)], vânarea speciilor de păsări migratoare prevăzute de lege în perioada lor de

4.6.1. Sediul materiei: O.U.G. nr. 195/2005

Încercând nu numai să-și asume, dar și să-și manifeste rolul de reglementare-cadru și în materia răspunderii, inclusiv a celei penale, O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului nu a reușit, din păcate, să construiască și să consacre o infracțiune de mediu tip, care să exprime specificul domeniului, deopotrivă în privința conținutului, obiectului și sancțiunilor aplicabile, rămânând tributară concepției tradiționale, cu un efect minim de particularizare la domeniul protecției mediului.

În cadrul unui singur articol, cu caracter eteroclit, s-au incriminat numeroase fapte, multe diferite ca natură, într-o sistematizare simplistă, ținând seama de criteriul pedepsei corespunzătoare nivelului abstract al gravității, avându-se în vedere urmarea imediată care poate consta fie într-o stare de pericol, fie într-o urmare materială.

Astfel, în art. 98 din actul normativ în cauză sunt prevăzute 25 infracțiuni tip și patru agravante (29 de modalități normative), cu un conținut mult diferit, grupate, în funcție de pedepsele stabilite, în patru categorii; în marea lor majoritate, faptele stabilite sunt incriminate „dacă au fost de natură să pună în pericol viața ori sănătatea umană, animală sau vegetală”. Formele agravante ale unora dintre acestea [cele prevăzute la alin. (3) și (4) ale art. 98 din O.U.G. nr. 195/2005] intervin în situația în care infracțiunile au pus în pericol sănătatea sau integritatea corporală a unui număr mare de persoane; au avut vreuna din urmările prevăzute în art. 194 din noul Cod penal¹ (Legea nr. 286/2009) (vătămări corporale grave) ori au cauzat o pagubă materială importantă, sau în cazul când s-a produs moartea uneia sau mai multor persoane ori pagube importante economiei naționale; în aceste cazuri tentativa se pedepsește [art. 98 alin. (6)].

Sub raportul manierei de incriminare, în unele situații persistă dependența administrativă, precum infracțiunile de continuare a activității după suspendarea acordului de mediu sau autorizației/autorizației integrate de mediu [art. 98 alin. (2) pct. 6], continuarea activității după dispunerea încetării acesteia [art. 98 alin. (4) pct. 1]; incriminarea depinde de respectarea normelor tehnice instituite [infracțiunea de producere de zgomote peste limite admise, art. 98 alin. (2) pct. 4] sau de cea a restricțiilor sau interdicțiilor stipulate de lege [precum cele pentru protecția apei și a atmosferei, art. 98 alin. (2) pct. 1 ori vizând vânatul și pescuitul unor specii protejate art. 98 alin. (2) pct. 5]. Se întâlnesc și infracțiuni ecologice propriu-zise, ca poluarea prin evacuare, cu știință, în apă, în atmosferă sau pe sol a unor deșeuri sau substanțe periculoase [art. 98 alin. (2) pct. 1], arderea miștinilor, stufului, tufărișurilor și vegetației ierboase din ariile protejate și de pe terenurile supuse refacerii ecologice [art. 98 alin. (1) pct. 1] ș.a.

reproducere sau pe parcursul rutei de întoarcere [art. 52 alin. (1) lit. f)], capturarea sau uciderea speciilor de faună sălbatică cu metode sau mijloace interzise [art. 52 alin. (1) lit. g)], capturarea sau uciderea speciilor sălbatice cu mijloace nelegale [art. 52 alin. (1) lit. h)]; h) Codul silvic – Legea nr. 46/2008: ocuparea fără drept, în întregime sau în parte, a unor suprafețe din fondul forestier (art. 110); i) O.U.G. nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura: nedeținerea licenței (autorizației) de pescuit comercial, pescuit recreativ/sportiv sau de procesare, după caz [art. 64 lit. a)], pescuitul prin orice metode al reproducătorilor, în perioada de prohibiție [art. 64 lit. b)], pescuitul neautorizat al sturionilor [art. 64 lit. c)], deținerea, transportul, comercializarea sturionilor, produselor și subproduselor de sturion fără documente sau marcaje justificative legale [art. 64 lit. d)], pescuitul comercial în perioada de prohibiție și în zonele de protecție [art. 64 lit. g)], pescuitul electric [art. 65 lit. a)], pescuitul cu omorârea deliberată a mamiferelor marine [art. 65 lit. c)] ș.a.

¹ M.Of. nr. 510 din 24 iulie 2009.

În urma modificărilor aduse art. 98 din O.U.G. nr. 195/2005 prin art. 171 pct. 1 din Legea nr. 187/2012 s-au operat o serie de ajustări de text și regroupări ale incriminărilor, păstrându-se criteriul gravității sancțiunilor aplicate. Astfel, dintr-o primă categorie (pedepsite cu închisoarea de la 3 luni la un an sau cu amendă) fac parte infracțiuni precum: arderea miriștilor, stufului, tufărișurilor și vegetației ierboase din ariile protejate și de pe terenurile supuse refacerii ecologice ori poluarea accidentală datorită nesupravegherii lucrărilor sau activităților [art. 98 alin. (1)]. O a doua grupă de infracțiuni ecologice (pedepsite cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă) este reprezentată de fapte, ca de exemplu: poluarea prin evacuare, în atmosferă sau pe sol, a unor deșeuri ori substanțe periculoase; producerea de zgomote peste limitele admise, dacă prin aceasta se pune în pericol sănătatea umană; continuarea activității după suspendarea acordului de mediu sau a autorizației, respectiv a autorizației integrate de mediu; importul sau exportul unor substanțe și preparate periculoase interzise sau restricționate; nerespectarea interdicțiilor privind utilizarea pe terenuri agricole de produse de protecție a plantelor sau îngrășămintelor chimice ș.a. [art. 98 alin. (2) lit. a)-g)]. A treia categorie (cu pedepse cu închisoarea de la 6 luni la 3 ani) cuprinde infracțiuni cum sunt: nesupravegherea și neasigurarea depozitelor de deșeuri și substanțe periculoase, precum și nerespectarea obligației de depozitare; introducerea pe teritoriul României a deșeurilor de orice natură în scopul eliminării acestora; producerea sau importul în scopul introducerii pe piață, precum și utilizarea unor substanțe și preparate periculoase fără respectarea prevederilor legale; transportul și tranzitul de substanțe și preparate periculoase cu încălcarea dispozițiilor legale; desfășurarea de activități cu organisme modificate genetic sau produse ale acestora fără acord sau autorizație ș.a. [art. 98 alin. (3) lit. a)-e)]. A patra grupă (cu pedepse cu închisoare de la un an la cinci ani) se referă la incriminări ca, de pildă: provocare, datorită nesupravegherii surselor de radiații ionizante, a contaminării mediului și/sau a expunerii populației la radiații ionizante, omisiunea de a raporta prompt creșterea peste limitele admise a contaminării mediului; descărcarea apelor uzate și a deșeurilor de pe nave sau platforme plutitoare direct în apele naturale ori provocarea, cu știință, de poluare, prin evacuarea sau scufundarea în apele naturale, direct ori de pe nave sau platforme plutitoare, a unor substanțe sau deșeuri sau substanțe periculoase [art. 98 alin. (4) lit. a)-b)]. În fine, a cincea categorie (cu pedepse cu închisoarea de la 2 la 7 ani) se referă la infracțiuni ca: neluarea măsurilor de eliminare totală a substanțelor și preparatelor periculoase care au devenit deșeuri; continuarea activității care a cauzat poluarea după dispunerea încetării acesteia, refuzul intervenției în cazul poluării accidentale ș.a. [art. 98 alin. (5) lit. a)-d)].

4.6.2. Deficiențe generale

Analiza legislației românești referitoare la „infracțiunile de mediu” ne arată, mai întâi, existența unui număr mare de reglementări în materie, dar aproape deloc a unui „drept penal” al mediului, în sensul constituirii unui fascicul bine încheiat, în cadrul unui sistem propriu al „infracțiunilor de mediu”, unitar și eficient. Această situație se reflectă, printre altele, în existența a numeroase incriminări, adesea venite în concurs, în care aceeași împrejurare de fapt este prevăzută ca infracțiune de mai multe texte legale aflate în vigoare în același timp. Redactarea deficitară, inadecvată, favorizată și de tehnicitatea ridicată a domeniului și multiplicitatea textelor (o faptă putând fi încadrată juridic în două, trei sau chiar patru texte normative) se repercutează negativ asupra aplicării normelor penale ambientale, făcând-o deosebit de dificilă, și deci ineficientă.

Folosirea excesivă a normelor incomplete reprezintă un alt neajuns al legislației penale de mediu; este adevărat că acest domeniu al reglementării este unul prin excelență tehnic și interdisciplinar, ceea ce atrage după sine un caracter corespunzător al normelor respective. Într-o asemenea situație, fără îndoială, folosirea normelor incomplete nu este, în principiu, greșită, dar aceasta ar trebui să constituie excepția, iar nu regula, așa cum se întâmplă în legislația penală de mediu. Cea mai mare parte a normelor penale ambientale sunt astfel de norme de trimitere sau de referire la alte texte complinitoare, fapt care îngreunează considerabil interpretarea lor juridică. Insuficienta claritate a textului, neglijențele de tehnică legislativă manifestate în formularea normelor care guvernează domeniul sau dinamica accentuată a modificărilor legislației în materie sunt alte aspecte negative care afectează reglementările penale de mediu.

O deficiență majoră a legislației penale românești referitoare la mediu o constituie în prezent slaba sa efectivitate, aplicarea concretă în litera și spiritul său. În acest sens și ca o confirmare a sa, pentru a corecta tendința manifestată în practica juridică de a se aplica excesiv prevederile art. 181 C.pen. din 1968 în domeniu și în vederea asigurării unor sancțiuni eficace, proporționale și disuasive, unele legi sectoriale (art. 120 C.silvic – abrogat prin art. 202 pct. 7 din Legea nr. 187/2012 – art. 46¹ din Legea nr. 407/2006 a vânătorii și a protecției fondului cinegetic, cu modificările și completările ulterioare – abrogat prin art. 188 pct. 4 din Legea nr. 187/2012) au stipulat expres că faptele pe care le incriminează „prezintă gradul de pericol social al unei infracțiuni, indiferent de modul și de mijloacele de săvârșire a faptei, de scopul urmărit, de împrejurările în care fapta a fost comisă, de urmarea produsă sau care s-ar fi putut produce, precum și de persoana și condițiile făptuitorului”. În acest mod, prin voința legiuitorului, se statuează că infracțiunile respective aduc atingere unei valori sociale majore, ocrotită prin legea penală – pădurea și fondul cinegetic – „bunuri de interes public”, a căror protecție constituie o cerință a dreptului oricărei persoane la un mediu sănătos și echilibrat ecologic și, în consecință, prin dispozițiile legale respective, s-a eliminat posibilitatea conferită judecătorului de a diminua până la anihilare una din trăsături infracțiunilor silvice și cinegetice în funcție de criteriile prevăzute în vechiul art. 181.

Măsura de siguranță a confiscării extinse introdusă în legislația penală română prin Legea nr. 63/2012 pentru modificarea și completarea Codului penal al României și a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal vizează și unele infracțiuni în legătură cu protecția mediului.

În prezent, printre infracțiunile enumerate în art. 118² C.pen. (referitor la confiscarea extinsă) se află și: cele din legislația privind prevenirea și combaterea terorismului [respectiv cele de terorism ecologic, prevăzute de art. 32 alin. (3) lit. b) și c) din Legea nr. 535/2004] [lit. g)]; infracțiunile privitoare la respectarea regimului armelor și munițiilor, materialelor nucleare sau al altor materii radioactive și materiilor explozive [lit. k)]; cele vizând nerespectarea dispozițiilor privind importul de deșeuri și reziduuri [lit. m)].

4.6.3. Transpunerea în dreptul român a Directivei 2008/99/CE

Transpunerea în dreptul român a Directivei 2008/99/CE privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal s-a realizat prin Legea nr. 101/2011, republicată, pentru prevenirea și sancționarea unor fapte privind degradarea mediului și s-a limitat la preluarea a minima a actului legislativ unional-european, cu unele „inovații” nu întotdeauna inspirate, în privința oportunităților de tehnică legislativă și care chiar, în unele privințe, se abat de la litera și spiritul dreptului UE.

Astfel, în privința „definițiilor”, expresia de „contrare legii” („încălcarea dispozițiilor legale în domeniu” în textul legii de transpunere) este preluată în mod restrictiv, în sensul că se omit ipotezele prevăzute la art. 2 lit. a) pct. (i) și pct. (ii), din moment ce textul art. 2 lit. a) din Legea nr. 101/2011 acoperă numai (parțial!) dispozițiile art. 2 lit. a) pct. (iii) ale directivei! Prin aceeași lipsă de surprindere și ignorare a „logicii comunitare” a directivei în crearea unui cadru comun de represiune penală, statele membre fiind ținute, în virtutea acesteia, să „prevadă în legislația lor națională sancțiuni penale pentru încălcări grave ale dispozițiilor din dreptul unional-european privind protecția mediului” (Preambul, considerentul 10), dar în continuarea acestui „defect de transpunere” anexa nr. 1 a legii conține lista actelor normative care cuprind prevederi a căror nerespectare reprezintă o încălcare a dispozițiilor legale în domeniu potrivit art. 2 lit. a) din lege și care transpun actele juridice prevăzute în anexa A la Directiva 2008/99/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal, iar anexa nr. 2 la lege lista actelor normative care transpun actele juridice prevăzute în anexa B la directivă.

Pe aceeași logică juridică, în definirea „speciilor de faună și floră sălbatică” se face referire numai la speciile prevăzute în anexele A și B la Regulamentul (CE) nr. 338/97 al Consiliului din 9 decembrie 1996 privind protecția speciilor, faunei și florei sălbatice prin controlul comerțului cu acestea, omițându-se, din rațiuni de falsă raționalizare legislativă, preluarea și a prevederilor art. 2 lit. b) pct. (i) al directivei. Tot așa, termenul de „habitat în cadrul unui sit protejat” [art. 2 lit. c) din Directiva 2008/99/CE] nu este definit (expres) în legea de transpunere. Dimpotrivă, se introduc definiții inexistente în textul unional-european, unele preluate din alte acte normative pe cale de trimitere, precum: comerț [preluată din art. 2 lit. u) din Regulamentul (CE) nr. 338/97, cu modificările ulterioare], materiale nucleare [astfel cum sunt definite de art. 1 pct. 1 lit. h), din Convenția privind răspunderea civilă pentru daune nucleare, încheiată la Viena la 21 mai 1963, la care România a aderat prin Legea nr. 106/1992, cu modificările ulterioare], altele asimilate, pe conținut, din texte juridice relevante în domeniu: instalații în care se desfășoară o activitate periculoasă [art. 2 lit. f)], materiale [art. 2 lit. g)], materiale radioactive periculoase [art. 2 lit. h)].

Ca un lucru relativ pozitiv la acest capitol, se poate remarca introducerea definiției noțiunii de „prejudiciu semnificativ adus mediului” (care să înlocuiască expresia de „daune semnificative aduse calității aerului, calității solului sau calității apei ori animalelor sau plantelor”, folosită, dar nedefinită, în textul directivei), considerat „o daună ireversibilă sau de lungă durată, cuantificabilă ori nu în bani, produsă în orice mod asupra mediului, sau care a provocat ori este de natură să provoace decesul sau vătămarea gravă a integrității corporale ori a sănătății unei persoane” [art. 2 lit. e) din Legea nr. 101/2011], dar care, prin redactare, introdus în definiția infracțiunilor, generează o anumită redundanță, nepermisă textului legislativ.

Referitor la incriminări, în art. 3-8 ale legii sunt considerate infracțiuni și pedepsite în consecință, cu unele ajustări nu întotdeauna corecte, faptele prevăzute la art. 3 din Directiva 2008/99/CE. Se menționează că faptele astfel incriminate se pedepsesc potrivit legii de transpunere dacă nu constituie, conform legislației românești în vigoare, infracțiuni mai grave (art. 12).

În vederea sublinierii caracterului eficient al represiunii penale în materie ecologică, se prevede obligația oricărei persoane care în exercitarea atribuțiilor legale constată săvârșirea unei infracțiuni prevăzute de Legea nr. 101/2011 de a sesiza de îndată organele de urmărire penală (art. 13).

Introducerea, peste conținutul textului unional-european, în definirea laturii obiective a infracțiunilor a cerinței ca fapta respectivă să fie săvârșită „cu încălcarea dispozițiilor legale în domeniu”, mai degrabă un reflex automat al stilului judiciar rămas din ultimele decenii, pe lângă faptul că introduce condiții de incriminare mai restrictive decât directiva și deci contravine obiectivului acesteia prevăzut în art. 1 (aceia de „a stabili măsuri de natură penală pentru a asigura o protecție mai eficace mediului”, ignoră specificul dreptului penal al mediului, în sensul că, în virtutea principiului precauției, de pildă, o faptă poate constitui o infracțiune și atrage, în consecință, pedepsirea celor vinovați, chiar dacă se respectă „dispozițiile legale în domeniu”, de exemplu, autorizarea administrativă, pentru că, prin depășirea pericolului permis sau gravitatea efectelor au relevanță penală!).

Se remarcă, de asemenea, unele diferențe de termeni utilizați între versiunea oficială în limba română a Directivei 2008/99/CE și Legea nr. 101/2011, de transpunere a sa, uneori cu semnificative implicații juridice (spre exemplu, textul art. 3 din lege se referă la „supraveghere”, sau acțiuni întreprinse de „brokeri”, iar cel corespunzător al directivei la „control” și, respectiv, la „comercianți intermediari”, în art. 3 lit. b).

Dintr-o altă perspectivă, faptele incriminate prin art. 3-9 alin. (1) din Legea nr. 101/2011 sunt infracțiuni de pericol (formale), ce nu presupun o urmare materială (un rezultat).

În ceea ce privește variantele agravate prevăzute de alin. (2)-(3) ale art. 9, acele urmări sunt preterintenționate, se produc tocmai din cauza culpei făptuitorului ce se suprapune peste activitatea intenționată incriminată.

Doar în acest caz (art. 9 din Legea nr. 101/2011), situația descrisă la acest punct (urmarea imediată a faptei constă într-un prejudiciu adus mediului, cât și în vătămarea din culpă/uciderea unei persoane), va constitui concurs între infracțiunea de efectuare de operațiuni cu materiale nucleare ori radioactive, cu încălcarea dispozițiilor legale [în varianta agravată prevăzută de art. 9 alin. (2) sau (3) din Legea nr. 101/2011] cu infracțiunea ce incriminează prejudiciul efectiv produs mediului (întrucât nu se precizează în ce constă acest prejudiciu).

Pentru celelalte fapte incriminate în art. 3-8, situația descrisă la acest punct (urmarea imediată a faptei constă într-un prejudiciu adus mediului, cât și în vătămarea din culpă/uciderea unei persoane), va constitui concurs între una (sau mai multe) dintre aceste fapte (incriminate prin art. 3-8 din Legea nr. 101/2011), infracțiunea de vătămare corporală din culpă (atunci când se produce vătămarea corporală a unei persoane) sau infracțiunea de lovituri sau vătămări cauzatoare de moarte (atunci când se produce decesul unei persoane), și infracțiunea ce incriminează prejudiciul efectiv produs mediului (întrucât nu se precizează în ce constă acest prejudiciu). Referitor la răspunderea penală a persoanei juridice, aceasta este reglementată atât în Codul penal din 1968 (art. 191, 402, 711-7, 122, 126), cât și în noul Cod penal (art. 135-151).

4.7. Perspective pentru un „drept penal al mediului”

În spiritul tradiției juridice clasice, pentru respectarea regulilor vizând protecția mediului s-au utilizat și măsurile de ordin represiv, în frunte cu ale cele ale dreptului penal, înțeles ca „jandarmul altor drepturi”¹ și formându-se astfel un fascicul de reglementări cu pretenția de a constitui un „drept penal al mediului”. Acesta este relativ vechi, elaborarea sa fiind consub-

¹ M.J. Litmann, *Le droit pénal, L'écologie et la loi*, sub direcția Al. Kiss, Ed. L'Harmattan, Paris, 1989, p. 105.

stanțială dezvoltării regulilor de poliție administrativă în domeniul mediului. Din această cauză a fost situat la frontiera dreptului administrativ și a dreptului penal¹. Dreptul penal al mediului este o manifestare, printre altele, a proliferării drepturilor sancționării tehnice, apendice reglementărilor de disciplină socială. Dispozițiile sale se disting dificil de masa complexă de reguli relative la protecția naturii și cadrului de viață, până într-acolo încât „fără să știe fiecare cetățean poate să se afle în situația de a comite o infracțiune”².

Înainte de a decide asupra unei atari realități, se cuvin stabilite câteva elemente-cheie, din perspectiva urmărită, în frunte cu noțiunea, mai recentă, de *mediu*. O sarcină destul de dificilă pentru un termen atât de frecvent utilizat, dar foarte rar definit, „pe care nimeni nu știe exact să-l definească, dar pe care toată lumea îl înțelege”³.

Totuși, pentru dreptul român, existența unei definiții a acestuia în reglementarea-cadru privind protecția mediului (actualmente O.U.G. nr. 195/2005) facilitează semnificativ un asemenea demers. Referitor la apartenența structurală și diferența specifică, dreptul mediului, ca nouă ramură a sistemului juridic și inedită disciplină științifică, a cunoscut deja precizări și nuanțări corespunzătoare.

Din această perspectivă, putem defini, în acord cu mai mulți autori, dreptul penal al mediului ca fiind *ansamblul dispozițiilor care previn și sancționează degradarea de către om a mediului fizic ori biologic în care el trăiește*. Dincolo de particularitățile sale, această ramură a dreptului penal și domeniu recent al dreptului mediului îndeplinește trei funcții esențiale: mai întâi, una represivă, care evocă esența sa punitivă, permițând sancționarea comportamentelor periculoase pentru ordinea publică ori, cel puțin, contrare exigențelor vieții într-o societate care își asumă ca obiectiv dezvoltarea durabilă; apoi o funcție protectoare care caută să asigure securitatea ecologică, fără de care astăzi nicio libertate nu mai poate fi exercitată pe deplin; și, în sfârșit, o funcție expresivă a valorilor esențiale ale unei societăți, interesată să garanteze nu numai drepturile generației prezente, dar, în egală măsură, pe cele ale generațiilor viitoare.

Desigur, reprimarea nu reprezintă cel mai nimerit și mai eficace mijloc de realizare a obiectivului protecției mediului, cu cât mai mult cu cât trebuie ca un interes social să fi fost legat într-o anumită măsură pentru ca elementele mediului să devină valori de respectat social, inclusiv penal.

Dreptul penal al mediului fiind în mod definitoriu atașat principiului clasic al legalității incriminării infracțiunilor și pedepselor prevăzut de orice Cod penal modern, nu există nici incriminare și nici sancțiune în afara unui text oficial. Reglementările sale componente prezintă însă din ce în ce mai mult unele caracteristici, precum: originea lor e adesea de ordin administrativ, consacrarea lor frecvent în afara Codului penal și faptul că propun existența unui element intențional ori, cel puțin, o culpă din partea autorului (deși tendința generală în materie este aceea de reparare și nu de răspundere în sens clasic).

Totuși, în prezent, dreptul penal al mediului are, în ciuda unei specificități comune tot mai accentuate, numeroase aspecte controversate legate de lipsa de lizibilitate, de tehnicitatea sa, imprecizia, precum și riscurile de calificare cărora le poate da naștere⁴.

¹ J.H. Robert, *Droit pénal et environnement*, Actualité juridique, droit administratif, 1994, p. 583.

² M. Delmas-Marty, Prefață, la lucrarea: J.H. Robert și M. Remond-Gouilloud, *Droit pénal de l'environnement*, Ed. Masson, Paris, 1983.

³ M. Bayle, *L'incidence de la réforme en droit de l'environnement*, Les petites offices, 1993, nr. 120, p. 40.

⁴ Sauvegarde de l'environnement et le droit pénal, op. cit., p. 31-45.

Explicațiile aferente, mai ales prin datele oricărei tranziții spre un nou teritoriu de reglementare și domeniu de investigare științifică, sunt numeroase și convingătoare.

În realizarea efectivității dreptului penal al mediului, chiar în această etapă incipientă de dezvoltare, un rol major îl joacă pregătirea și specializarea magistraților chemați să-l aplice. Deocamdată, drept derivat și subsidiar, dreptul penal al mediului nu joacă în prezent decât un rol secundar în realizarea protecției mediului; normele sale au adesea un caracter complementar cu dispozițiile administrative și civile ale reglementărilor speciale. Gradul de autonomie rămâne încă relativ, supunându-se principiilor stabilite în Codul penal, dar cu specificul aferent domeniului ecologic.

Astfel, în unele țări s-au creat structuri specializate în instrumentarea (parchete de mediu) și chiar judecarea infracțiunilor ecologice (complete și secții specializate în materie). Totodată, judecătorii naționali au antrenat un dialog internațional privind rolul dreptului în dezvoltarea durabilă, în general, și protecția mediului, în special, în urma unui colocvium mondial desfășurat la Johannesburg, în august 2002, sub auspiciile Programului ONU pentru mediu (UNEP). Declarația adoptată cu această ocazie a subliniat rolul decisiv al puterii judiciare în materie; sancțiunile penale au un efect disuasiv și reflectă o dezaprobare a societății distinctă de cea manifestată prin intermediul sancțiunilor administrative ori a unei indemnizări civile.

Amplarea, particularitățile și importanța intervenției penale în materia protecției mediului, deopotrivă în planul dreptului pozitiv, implicând sistemic dreptul național, dreptul Uniunii Europene (în continuare denumit dreptul UE) și dreptul internațional și al cercetării științifice aferente (dreptul penal și științele sale auxiliare) determină, în mod evident, trecerea de la reglementările privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal, la dreptul penal al mediului, ca disciplină autonomă, de intersecție între dreptul penal și dreptul mediului, dar cu obiective și trăsături specifice, ireductibile la niciuna dintre cele două ramuri de drept și discipline științifice contributivii.

Chiar dacă aflat încă într-o primă fază a afirmării sale, dreptul penal al mediului nu mai poate fi suficient înțeles, elaborat și aplicat, analizat teoretic și conceptualizat în mod separat, divizat pe calea punților create între cele două ramuri de drept, ci, fără a se rupe total de ele, reclamă recunoașterea specificului și, prin aceasta, a autonomiei, a amalgamului astfel rezultat¹.

Deși acest drept este încă în fază de dezvoltare, el poate fi caracterizat ca un drept nou în mediul al nu poate fi rupt de parțile sale componente, în același timp, a semnificației amănunțite naționale și internaționale.

Ca o concluzie generală asupra evoluțiilor post 1989, legislația românească de mediu a evoluat în contextul procesului de integrare în UE, alături de prevederile în vigoare, a intrat în vigoare a dispozițiilor de protecție juridică, prin aplicarea de instanțe și de rețeaua de conservare și gestionare a patrimoniului natural, în care instrumentul european devine tot mai evident, dar nu este singurul. Este o evoluție raportată, de mărimea extensiei și complexității, care se realizează prin intermediul în cadrul instrumentelor caracterizate în viziunea europeană.

¹ M. Duțu, Dimensiuni, particularități și semnificații ale unui drept penal al mediului, în *Dreptul nr. 2/2013*, p. 187-209.

PARTEA SPECIALĂ

Recurgând la o asemenea demarcație a materiei dreptului mediului – partea generală și partea specială – din motive preponderent scolastice, această diviziune a cursului universitar este consacrată prezentării legislației românești sectoriale, puternic marcate de transpunerea *acquis*-ului comunitar de mediu, în contextul pregătirii aderării României și declanșării procesului de integrare în Uniunea Europeană.

În acest sens, planul lucrării urmează pe conținut cu fidelitate structura actualei reglementări-cadru în materie, respectiv O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, respectiv: regimul substanțelor și preparatelor periculoase, regimul deșeurilor, regimul îngrășămintelor chimice și al produselor de protecție a plantelor, regimul activităților nucleare, conservarea biodiversității și arii naturale protejate, protecția apelor și a ecosistemelor acvatice, protecția atmosferei, schimbările climatice, gestionarea zgomotului ambiental, protecția solului, subso-lului și a ecosistemelor terestre, protecția așezărilor umane, fără a păstra însă și ordinea acestora în expunerea materiei.

Se poate remarca faptul că legea română optează pentru două modalități fundamentale de reglementare și direcționare a acțiunii vizând mediul: pe de o parte, instituirea unor regimuri speciale de desfășurare a anumitor activități care, prin natura lor, prezintă un pericol și afectează mediul, rolul normelor juridice fiind acela de a le circumscrie, spre a limita efectele negative în cadre bine determinate tehnico-ecologic în raport cu actualele date ale cunoașterii științifice, iar pe de altă parte reglementarea protecției (*lato sensu*) elementelor și factorilor de mediu, prin dimensionarea intensității acțiunii distructive, în legătură cu obiectele de calitate urmărite. În același timp, îmbinarea gestiunii (durabile) cu protecția consolidată reprezintă tendința dominantă în domeniu.

Deși acest segment constituie și poate fi considerat ca un „drept român al mediului” el nu poate fi rupt de partea generală și poartă, în același timp, o semnificativă amprentă comunitară și internațională.

Ca o concluzie generală asupra evoluțiilor post 1989, legislația românească de mediu a cunoscut, în contextul pregătirii aderării țării la UE, „alianță” preponderent de ordin economic, o atenuare a dimensiunilor de protecție propriu-zisă, prin stipularea de interdicții și de măsuri de conservare și dezvoltarea aspectelor de gestiune, în care interesul economic devine tot mai evident, dacă nu egal cu cel ecologic. Este o reacție nepotrivită, de mimetism excesiv și nejustificat, care se cuvine urgent rectificată prin recurgerea la chiar instrumente comunitare, în virtutea principiului subsidiarității.

Capitolul I

Conservarea biodiversității. Regimul ariilor protejate și al monumentelor naturii

Situată în centrul geografic al Europei, România cuprinde cinci din cele 10 regiuni biogeografice recunoscute oficial în UE: alpină, continentală, panonică, pontică și stepa, ultimele două fiind prezente doar în țara noastră, deținând astfel cea mai mare diversitate biogeografică în comparație cu celelalte țări comunitare.

Biodiversitatea biogeografică este datorată, în principal, procentului ridicat (de 47%) de ecosisteme naturale și seminaturale. Pădurile reprezintă o componentă fundamentală a sa, acestea adăpostind 60% din efectivele populațiilor de urs din Europa și 40% din cele de lup. De asemenea, s-au identificat 783 tipuri de habitate din care 758 sunt habitate terestre, ceea ce explică diversitatea faunei și florei. Principalele amenințări la adresa biodiversității României constau în pierderi de habitate și fragmentarea acestora din cauza urbanizării, dezvoltării infrastructurii și exploatarea resurselor naturale, supraexploatarea ecosistemelor și speciilor, pierderea de zone umede în lungul Dunării, poluarea, turismul necontrolat, comerțul cu specii rare și amenințătoare ș.a.

Secțiunea 1. Regimul general al conservării biodiversității

Capitolul VIII, Conservarea biodiversității și arii naturale protejate (art. 49-54), al O.U.G. nr. 195/2005 stabilește regimul juridic general al acestor două componente majore ale protecției naturii, care cuprinde reglementări privind ariile naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice. Conservarea și utilizarea durabilă a patrimoniului natural sunt considerate „obiectiv de interes public major” și componentă fundamentală a strategiei naționale pentru dezvoltarea durabilă (art. 1 din O.U.G. nr. 57/2007).

Reglementările legale utilizează și definesc, în acest context, trei noțiuni principale, cu importante semnificații juridice. Astfel, elementul central îl constituie în acest domeniu conceptul de *mediu natural*, înțeles ca ansamblul componentelor, structurilor și proceselor fizico-geografice, biologice și biocenotice naturale, terestre și acvatice, având calitatea intrinsecă de păstrător al vieții și generator de resurse necesare acesteia, urmat într-un alt context de cel de *patrimoniul natural*, ca ansamblul componentelor și structurilor fizico-geografice, floristice, faunistice și biocenotice ale mediului natural, a căror importanță și valoare ecologică, economică, științifică, biogenă, sanogenă, peisagistică, recreativă și cultural-istorică au o semnificație relevantă sub aspectul conservării diversității biologice floristice și faunistice, al integrității funcționale a ecosistemelor, conservării patrimoniului genetic, vegetal și animal, precum și pentru satisfacerea cerințelor de viață, bunăstare, cultură și civilizație ale generațiilor prezente și viitoare, iar categoria generală de „bun-mediul” este particularizată prin *bun al patrimoniului natural*, considerat o componentă a patrimoniului natural care necesită un regim special de ocrotire, conservare și utilizare durabilă în beneficiul generațiilor prezente și viitoare.

Printre regulile constitutive ale acestui regim se numără:

- obligativitatea procedurii de evaluare a impactului asupra mediului la proiectarea lucrărilor care pot modifica cadrul natural al unei arii protejate, urmată de avansarea soluțiilor tehnice de menținere a zonelor de habitat natural, de conservare a funcțiilor ecosistemelor și de protecție a speciilor sălbatice de floră și faună, inclusiv a celor migratoare, cu respectarea alternativei și a condițiilor impuse prin acordul de mediu, precum și automonitorizarea până la îndeplinirea acestora [art. 28];

- obligația deținătorilor, cu orice titlu, de suprafețe terestre și acvatice supuse refacerii ecologice sau aflate într-o arie naturală protejată de a aplica și/sau respecta măsurile stabilite de autoritatea competentă pentru protecția mediului;

- scutirea de plată a impozitului pe teren (acordată pe baza unei confirmări emise de structura de administrare a ariei naturale protejate sau de autoritatea competentă pentru protecția mediului) a proprietarilor de terenuri extravilane situate în arii naturale supuse unor restricții de utilizare [art. 26 alin. (3)];

- interzicerea introducerii pe teritoriul țării, cu excepția cazurilor prevăzute de lege, de culturi de microorganisme, a exemplarelor de plante și animale sălbatice vii, fără acordul pentru import al speciilor non-CITES sau, respectiv, permisului CITES pentru celelalte specii;

- realizarea exportului speciilor de plante și animale din flora și fauna sălbatică pe baza acordului pentru export al speciilor non-CITES și, respectiv, permisului CITES, pentru celelalte specii;

- posibilitatea organizării și desfășurării activităților de recoltare, capturare și/sau de achiziție și comercializare pe piața internă a plantelor și animalelor din flora și fauna sălbatică, terestră și acvatică, sau a unor părți ori produse ale acestora, în stare vie, proaspătă ori semi-prelucrată, numai de persoane fizice sau juridice autorizate de autoritățile publice județene pentru protecția mediului [art. 37 alin. (1)].

Secțiunea a 2-a. Regimul ariilor protejate

Printre modalitățile frecvent utilizate în vederea protecției și conservării naturii un loc central îl ocupă constituirea de arii protejate și declararea de monumente ale naturii.

Din punct de vedere istoric, prima rezervație naturală din Europa este considerată pădurea Bialowez, proclamată în secolul XIV de către regele Jagello al Poloniei pentru a păstra bourul, bizonul european și calul sălbatic (tarpanul), specii amenințate cu dispariția încă de pe atunci. Alte rezervații naturale au fost create în secolul XIX, primul parc național din lume, Yellowstone (1872), din Munții Stâncoși (SUA), iar în Europa prima arie protejată de acest gen se constituie în Suedia, în 1909¹. Conceptul de arie protejată, în ipostaza de parc național, s-a

¹ Al doilea în ordine cronologică a fost Banff national Park din Canada (1887). Nevoia de protejare și conservare s-a impus de la începutul veacului XIX, când procesul de scădere a biodiversității a luat proporții alarmante. Se estimează că în mai puțin de 2 secole, numeroase specii de păsări, de mamifere, batracieni, reptile, mii de specii de vegetale și zeci de mii de specii de insecte au dispărut. Omul erei industriale este responsabil de accelerarea ritmului de dispariție a speciilor cu circa 10.000 de ori decât evoluția normală. Astăzi, în fiecare an dispar circa 2.700 de specii. Primele reacții au fost acelea de apărare a speciilor cele mai spectaculare ori mai utile sau siturile cele mai estetice, astfel că și textele juridice au reflectat această perspectivă antropologică a viului. Abia în anii 1970 s-a afirmat necesitatea apărării naturii în sine.

născut în SUA, în secolul XIX. În contextul pătrunderii tot mai spre vest a imigranților europeni în căutare de vânat cu blană scumpă, în 1811 un vânător s-a întors din est cu vestea că, undeva în munți, a dat peste o zonă complet nelocuită, unde apa țâșnește din pământ, se găsesc cascade uriașe tăiate în roci galbene, se întâlnesc „pereți” de sticlă naturală și multe alte minuni. Luate în derâdere la început, aceste afirmații au determinat totuși curiozitatea și, în consecință, s-a organizat o expediție științifică prin care s-au confirmat cele spuse și au fost culese numeroase date și informații de ordin științific. Cert este că, în timpul unei a doua expediții de acest gen, cu ocazia unui foc de tabără, unul dintre participanți a afirmat că asemenea locuri ar trebui protejate față de năvala cuceritorilor „lumii noi” și acțiunile excesive de exploatare a resurselor naturale. Ideea creării unor arii protejate pentru valoarea lor naturală prindea astfel viață! Și cum cel care o lansase era chiar un membru al Congresului, acesta a pregătit un proiect de lege prin care, în 1872, s-a instituit primul parc național din lume, Yellowstone, legea fiind semnată la 1 martie de către președintele SUA, Grant.

Prima investiție majoră pentru un parc național a fost făcută în 1878, când Congresul SUA a aprobat pentru Parcul Yellowstone un fond de 10.000 dolari SUA pentru amenajare.

Tot în SUA, la sfârșitul secolului XIX, prin legi speciale au fost declarate și alte parcuri naționale, în California și pe Coasta de Est, pentru ca, în 1906, să se adopte prima lege cu caracter general privind ariile protejate (*Antiquities Act*). De asemenea, în 1916 a fost creată și prima structură de administrare și gestiune în domeniu, respectiv Serviciul Parcurilor Naționale din SUA. Reacția europeană nu s-a lăsat așteptată. La mijlocul secolului XIX se afirmă asociațiile de voluntari, precum societățile de ocrotire a păsărilor, a pădurii și vânatului și chiar o uniune națională pentru „protecția patriei” în Germania, Societatea Ardeleană pentru Științele Naturii din Sibiu (1850) etc. Ideea însăși de ocrotire nu numai a unor elemente dispartate, ci a unui întreg teritoriu bine determinat, cucerește mai întâi țările germanofone (Germania, Austria, Elveția), mai înclinată spre drumeție și natură, iar apoi se extinde treptat asupra întregului continent. La începutul secolului XX este promulgată în Prusia „Legea împotriva desfigurării zonelor peisagistice excepționale”, iar în Constituția de la Weimar (1919) se arată că monumentele naturii și peisajele trebuie să se bucure de îngrijire și apărare din partea statului. Prima lege de ocrotire propriu-zisă a naturii este considerată, în spațiul german, cea din 1920 a „statului-liber” Lippe-Detmold, urmată în 1931 de cea a statului Hessen și de legea „imperială” pentru ocrotirea naturii. Potrivit unor estimări, în 1990 erau înregistrate în Europa (excluziv Rusia) circa 1400 de zone protejate, care se întindeau pe aproximativ 36,5 milioane ha.

Reglementări și constituiri de arii protejate au continuat apoi și în alte țări: Uruguay (1916), Indonezia (1921), Chile (1926), Noua Zeelandă (1929), Elveția (Parcul Național Elvețian, 1914), Suedia (Abisko, 1909), Ucraina (rezervația Askanya Nova, 1921), Italia (parcul național Gran Paradiso, 1922), Norvegia (rezervația Fokstumrya, 1923), Islanda (parcul național Thingvellir, 1928).

Numărul și suprafața ocupată de ariile protejate variază de la o țară la alta; în Franța acoperă 10% din teritoriul național, în Islanda există 72 de situri pe 9,1% din teritoriu, Norvegia cu 5,6% din suprafața țării ș.a.

Eforturile de armonizare a tehnologiei nu au fost încununate de succes. Totuși aceste spații protejate se caracterizează în general fie prin interzicerea sau limitarea activităților umane, fie prin interzicerea accesului în scopul ca ele să rămână nelocuite și, în măsura posibilă, neperturbate.

§1. Categoriile de arii protejate în dreptul comparat

Analiza comparată a legislațiilor naționale în materie indică cinci tipuri frecvente de spații protejate, respectiv:

- *rezervațiile naturale*, supuse în general unei reglementări foarte stricte; sunt zone de o frumusețe particulară ori care posedă caracteristici unice sau habitate de floră și faună rare ori amenințate. Obiectul principal este protecția lor, scop în care sunt plasate sub controlul statului, și limitele lor nu pot fi modificate decât prin lege. Pe aceste teritorii sunt strict interzise: pescuitul, vânătoarea, exploatarea oricărei resurse ori producerea de vătămări sau tulburări faunei și florei, modificarea configurației solului și poluarea apei;

- *parcurile naționale* reprezintă forma cea mai veche de spații protejate și sunt puse sub controlul statului, limitele lor neputând fi modificate decât prin lege. În cadrul lor, anumite zone pot fi rezervate exclusiv păstrării, protecției, conservării și gestiunii vegetației și animalelor sălbatice, precum și protejării siturilor și peisajului. Publicul are acces pentru *loisir*, iar vânătoarea și pescuitul pot fi permise în anumite condiții;

- *rezervațiile de vânătoare* sunt stabilite pentru conservarea și gestiunea vieții sălbatice și pentru protecția și gestiunea habitatului său; vânătoarea și capturarea animalelor sunt reglementate de către autoritățile rezervației. De asemenea, sunt controlate și pot fi interzise activități precum agricultura ori exploatarea forestieră. Din punct de vedere juridic, asemenea rezervații sunt instituite prin regulamente administrative datorită nevoii unei acțiuni rapide;

- *monumentele naturii* reprezintă zone ori obiecte de o frumusețe particulară ori de o mare valoare istorică sau culturală; este vorba cel mai adesea despre arbori, formațiuni de roci, căderi de apă etc.;

- *parcurile naturale*, categorie relativ nouă, presupun o zonă care prezintă un interes particular, fără drum, a cărui vegetație nu a fost modificată. Marea majoritate a activităților umane sunt interzise, dar rămân în general deschise pentru drumuri pentru animale și camping, fără a exista terenuri destinate unor campinguri organizate. Vânătoarea și pescuitul pot fi autorizate în anumite zone.

§2. Categoriile UICN de arii protejate

În raport cu caracteristicile biogeografice și funcțiile îndeplinite, ariile protejate au cunoscut mai multe clasificări, atât la nivel internațional, în cadrul Uniunii Internaționale pentru Conservarea Naturii (UICN), cât și prin legislațiile naționale. Fiecare categorie prezintă o formă specială de existență și organizare a naturii, supusă unui regim juridic particular de protecție și administrare.

În cadrul Uniunii Internaționale pentru Conservarea Naturii (UICN) au fost stabilite, într-un document publicat în 1973, zece categorii de arii protejate, respectiv:

- I = rezervații științifice/rezerve naturale integrale;
- II = parcuri naționale;
- III = monumente naturale/elemente naturale marcante;
- IV = rezervații de conservare a naturii/rezervații naturale divizate/sanctuare de faună;
- V = peisaje terestre ori marine protejate;
- VI = rezervații de resurse naturale;

- VII = rezervații antropologice/regiuni biologice multiple/zonă de gestiune a resurselor naturale;
- VIII = regiuni naturale amenajate în scopul utilizării multiple/zonă de gestiune a resurselor naturale;
- IX = rezervații ale biosferei;
- X = bunuri (naturale) ale patrimoniului mondial.

În documentele CPNAP și UICN sunt utilizate pentru definirea și caracterizarea acestora o serie de elemente și criterii avute în vedere și în prezentarea de mai jos.

§3. Categorii și trăsături definitorii

A. Categoria I (rezervații științifice/rezervații naturale integrale). Spațiile din această categorie cuprind ecosisteme remarcabile, elemente ori specii animale și vegetale care prezintă o importanță științifică națională ori sunt reprezentative pentru regiuni naturale particulare. Ele acoperă frecvent ecosisteme ori forme de viață fragile, zone prezentând o diversitate remarcabilă din punct de vedere biologic ori geologic, care sunt în particular importante pentru conservarea resurselor genetice. Dimensiunea lor este determinată prin suprafața primită pentru a asigura integritatea teritoriului care permite atingerea obiectivelor de gestiune științifică și de protecție.

Procese naturale putând să se deruleze în absența oricărei intervenții directe a omului, turismul, activitățile de *loisir* și accesul publicului sunt în general interzise. Aceste procese pot fi fenomene naturale care alterează sistemul ecologic ori elementul fizic la un moment dat, precum incendiile naturale, epidemiile ori infestațiile prin insecte, furtuni, cutremurele, dar excluzând perturbațiile artificiale. Situl are ca funcție educativă faptul de a servi ca subiect de studiu, permițând avansul cunoașterii științifice.

B. Categoria a II-a (parcurile naționale). Un parc național este un teritoriu relativ întins:

1. care prezintă unul ori mai multe ecosisteme, în general puțin ori deloc transformate prin exploatare și ocupare umană, ori specii vegetale și animale, situri geomorfologice și habitate prezentând un interes special din punct de vedere științific, educativ și recreativ ori în care există peisaje naturale de mare valoare estetică;

2. în care cea mai înaltă autoritate competentă a țării a luat măsuri pentru a împiedica ori a elimina pe cât posibil, pe întreaga sa suprafață, această exploatare ori ocupare și pentru a face să fie efectiv respectate entitățile ecologice, geomorfologice ori estetice care au justificat crearea sa și a cărei vizitare este autorizată, cu unele condiții, în scopuri recreative, educative și naturale.

Ca regulă, exploatarea resurselor naturale trebuie să fie interzisă într-un teritoriu care face parte din această categorie. Prin exploatare se înțeleg activitățile agro-pastorale și miniere, vânătoarea, pescuitul, silvicultura, construcția de lucrări de interes public (transporturi, comunicații, energie etc.), precum și activitățile imobiliare, comerciale ori industriale.

Parcurile naționale trebuie să fie deschise publicului. Pentru a fi denumit parc național în accepția UICN, zonajul acestor spații trebuie să fie modulat după combinațiile următoare:

- zonă de natură sălbatică exclusivă;
- zonă de natură sălbatică, combinată cu un spațiu natural integral ori un spațiu natural dirijat etc.;

- una ori alta, ori amândouă zonele de mai sus, combinate cu o zonă cu vocație turistică/administrativă;

- una ori alta, sau amândouă zonele de mai sus, combinate cu una ori mai multe zone clasificate ca zone antropologice, arheologice ori istorice.

C. Categoria a III-a (monumente naturale/elemente naturale marcante). Această categorie conține, în principiu, unul ori mai multe elemente naturale particulare de importanță națională excepțională care, prin caracterul lor unic ori rar, ar trebui să fie protejate. În cel mai bun caz, elementul particular de protejat nu prezintă urmele activității umane.

D. Categoria a IV-a (rezervații de conservare a naturii/rezervații naturale divizate/sanctuare ale faunei). Un teritoriu este inclus în această categorie atunci când protecția siturilor ori habitatelor particulare este esențială pentru menținerea bunăstării unei faune sedentare ori migratoare de importanță națională ori mondială. Chiar dacă diferite tipuri de teritorii intră în această categorie, acestea vor trebui să aibă ca prim obiectiv protecția naturii; producerea de resurse exploatabile și renovabile poate juca un rol secundar în gestiunea unei arii date.

E. Categoria a V-a (peisaje terestre ori marine protejate). Sunt două mari tipuri de spații de acest gen: cele al căror peisaj prezintă calități estetice particulare, rezultate din interacțiunea omului și naturii și cele care sunt înainte de toate zone naturale pe care omul le amenajează într-o manieră intensivă, în scop de *loisir* și de turism.

În primul caz, peisajele pot să fie expresia unor forțe culturale, precum cutumele, credințele, organizarea socială, ori a elementelor fizice, precum cele care se exprimă de-a lungul modului de utilizare a solului. Al doilea tip cuprinde frecvent situri naturale ori panoramice situate de-a lungul coastelor, malurilor lacurilor, în regiuni de coline și de munți, de-a lungul văilor și, frecvent, aproape de marile rute turistice ori în jurul centrelor locuite.

F. Categoria a VI-a (rezervații de resurse naturale). Spațiile din această categorie cuprind zone întinse, relativ izolate și nelocuite, greu accesibile ori regiuni puțin populate, dar asupra cărora se exercită presiuni considerabile de colonizare și utilizare crescândă. Accesul fiind limitat, aceste zone trebuie să fie supuse unui control, în funcție de presiunile care se exercită, în direcția locuirii sau utilizării în diverse scopuri.

G. Categoria a VII-a (regiuni biologice naturale/rezervații antropologice). Regiunile care intră în această categorie se caracterizează prin faptul că influența tehnologiei moderne nu se exercită într-o măsură importantă ori că aceasta nu a fost încorporată în modul de viață tradițional al locuitorilor. Acestea pot să fie închise sau izolate și pot rămâne inaccesibile timp îndelungat. Societățile umane care trăiesc aici sunt considerate deosebit de importante pentru menținerea diversității culturale a umanității.

Gestiunea regiunilor este orientată spre menținerea mediului în beneficiul societăților tradiționale în scopul de a asigura perenizarea culturii lor.

H. Categoria a VIII-a (regiuni naturale amenajate în scopul utilizării multiple/zone de gestiune a resurselor naturale). O arie din această categorie este vastă; ea conține teritorii întinse destinate producției de produse forestiere, apă, pășuni, faună sălbatică, produse marine și organizării *loisir*-ului în aer liber. Unele părți ale acestor regiuni pot să fie ocupate de către om și să fi fost transformate. Aria poate să posede elemente naturale unice ori excepționale de importanță națională sau, în ansamblul său, reprezintă un element ori o regiune de importanță națională ori internațională.

I. Categoria a IX-a (rezervațiile biosferei). Instituite prin programul „Omul și biosfera” (MAB) al UNESCO din 1970, aceste rezervații constituie o rețea mondială reprezentativă de modele de gestiune a spațiului, servind atât conservării resurselor și speciilor, cât și satisfacerii nevoilor umane.

Sunt zone protejate care includ habitate reprezentative și prezintă următoarele caracteristici:

- fiecare rezervație conservă elemente caracteristice de ecosisteme aflate în diferite regiuni naturale ale lumii;

- constituie teritorii (terestre, marine, de coastă) ce integrează populația și care sunt administrate în vederea atingerii unor obiective ce pornesc de la protecția integrală și până la exploatarea durabilă.

Din punctul de vedere al statutului juridic, conceptul de rezervație a biosferei presupune existența a trei zone funcționale (zona centrală, zone-tampon și de tranziție), trei funcții de îndeplinit (de conservare, administrare și cercetare-reformare) și existența unei instituții având drept competență administrarea ansamblului rezervației ori cel puțin a zonei centrale și zonelor-tampon.

J. Categoria a X-a (bunuri naturale ale patrimoniului mondial). Sunt reprezentate de: monumentele naturale constituite de formațiuni fizice și biologice sau de grupări de asemenea formațiuni care au o valoare universală excepțională din punct de vedere estetic sau științific, formațiunile geologice și fiziografice și zonele strict delimitate, constituind habitatul speciilor animale și vegetale amenințate, care au o valoare universală excepțională din punctul de vedere al științei sau conservării, siturile naturale sau zonele naturale strict delimitate, care au o valoare universală excepțională din punct de vedere științific, al conservării sau al frumuseții naturale.

§4. Gestiunea ariilor protejate

Toate aceste categorii luate laolaltă pot să fie gerate în cadrul unui sistem național armonizat de arii de conservare. În practică, diversele categorii sunt administrate în general de diferite servicii guvernamentale. Unele categorii sunt administrate de către organisme statale, regionale ori chiar de către instituții private ori asociații. Administrarea ariilor amenajate are ca scop utilizarea multiplă, iar categoriile internaționale, precum rezervațiile biosferei ori bunurile (naturale) ale patrimoniului mondial, necesită frecvent cooperarea mai multor instituții.

Astfel, utilizarea majorității ariilor din categoria I este plasată sub responsabilitatea guvernului central; în unele cazuri, protecția pe termen lung este garantată prin măsuri adecvate de salvare și control la care participă guvernul.

Parcurile naturale sunt gestionate de către administrații speciale constituite prin acte normative.

Gestiunea monumentelor naturale urmărește prezervarea acestora față de orice perturbații artificiale și aparține organismelor publice – naționale ori de alt nivel – unor administrații proprii ori asociațiilor fără scop lucrativ, important fiind să se asigure protecția pe termen lung a elementelor reprezentative.

În privința categoriei a IV-a, rezervații de conservare, aceste teritorii pot fi proprietate de stat ori a altor entități la un nivel mai puțin ridicat, a organizațiilor ori asociațiilor fără scop lucrativ ori persoanelor fizice și grupurilor private, cu condiția să fie aplicate măsuri de salvagardare și control.

Referitor la peisajele terestre ori marine protejate, dacă asemenea teritorii sunt proprietate privată, este necesar un control al planificării, în scopul de a asigura perenitatea utilizării teritoriului și modului de viață al locuitorilor săi. Unele forme de ajutor public pot fi necesare pentru ameliorarea condițiilor de viață în vederea menținerii calității peisajului printr-o gestiune corespunzătoare.

În cazul regiunilor biologice, gestiunea este orientată către menținerea mediului în beneficiul societăților tradiționale în scopul de a asigura perenitatea culturii lor.

În cadrul categoriei a VIII-a, formele utilizării multiple a unui teritoriu constituie modul de gestionare a tuturor resurselor renovabile utilizate, combinându-le într-o manieră ori alta, pentru a răspunde cel mai bine nevoilor țării. Principiul esențial al acestui tip de gestionare este asigurarea menținerii perpetuării productivității globale a resurselor teritoriului în cauză.

Pentru bunurile (naturale) ale patrimoniului mondial, Convenția UNESCO din 16 noiembrie 1972 stabilește în sarcina statelor-părți să înființeze pe teritoriul lor, în măsura în care nu există, unul sau mai multe servicii de ocrotire, de conservare și de valorificare a patrimoniului natural, prevăzute cu un personal corespunzător și care dispune de mijloace care să le permită să îndeplinească obiectivele speciale [art. 5 lit. b)].

§5. Categoriile de arii protejate în viziunea Consiliului Europei

Consiliul Europei a propus încă din 1973 o terminologie europeană comună pentru zonele protejate, care se bazează pe patru categorii, două fiind zone strict protejate, iar două cu un regim de protecție mai redusă. Conform Rezoluției nr. 73 (30) din 26 octombrie 1973 a Comitetului Miniștrilor CE, este vorba despre:

- *categoria A* – bazată pe interesul științific preponderent, cuprinde teritorii (rezervații) protejate în mod absolut, în afara oricărei intervenții umane. Accesul în aceste zone este permis numai cercetătorilor științifici, pe bază de permis special. Interesul major vizează protecția naturii și neamestecul omului în tendința naturală a ecosistemelor, zonele fiind sustrate definitiv activității umane perturbante, fiind atât zone de referință, cât și rezervații biologice potențiale de regenerare și repopulare a zonelor degradate;

- *categoria B* – cuprinde teritorii în care obiectivul major îl constituie conservarea patrimoniului natural (sol, apă, floră, faună etc.), orice intervenție artificială ce alterează evoluția și compoziția naturii fiind interzisă. Se tolerează anumite activități umane tradiționale, autorizate și cu reglementări severe, care să nu contravină scopului de conservare, dar sunt interzise activități umane noi, moderne. Se admit vizitatori numai cu respectarea strictă a regulamentelor stabilite;

- *categoria C* – cuprinde zone în care valoarea estetică și culturală, păstrarea echilibrului ecologic și ocrotirea peisajului prezintă un interes incontestabil. Ele admit activități umane tradiționale reglementate și activități noi, moderne, cu reglementări noi, adaptate. Amenajările recreative sunt permise doar în zonele clar delimitate, în condiții de a fi compatibile cu obiectivele protecției;

- *categoria D* – grupează teritorii vaste, pe care se desfășoară în general activități de *loisir* de calitate, cu respectarea principiilor de conservare a patrimoniului natural. Pot fi incluse aici sate întregi. Prezintă interes recreativ de repaus și destindere, dar și interes cultural, estetic și natural. Circulația autovehiculelor este permisă, cu unele restricții, în anumite zone. Sunt permise atât activitățile tradiționale, cât și cele moderne.

5.1. Protecția turbăriilor în Europa

Recomandarea nr. R(81)11 din 26 mai 1981, adoptată de către Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei, privind turbăriile din Europa, constată că acestea reprezintă unul dintre ecosistemele cele mai amenințate de pe continent, atunci când ele servesc ca habitat al ecosistemelor vegetale și animale incapabile să supraviețuiască în alte biotopuri, iar analiza stratului de turbă permite reconstituirea cu multă precizie a evoluției covorului vegetal în cursul mileniilor și deducerea de informații prețioase asupra fluctuării climatului, mediilor și activităților din preistorie. Se recomandă, în consecință, protejarea turbăriilor în condițiile prevăzute de Convenția de la Berna din 1979. În plus, statele sunt invitate să încorporeze turbăriile amenințate cu dispariția în rețelele naționale de arii protejate și să le înconjoare cu o zonă-tampon.

5.2. Rețeaua europeană de rezervații biogenetice

Consiliul Europei a decis în 1976 constituirea unei rețele europene de rezervații biogenetice. În baza Rezoluției 76 (17) și următoarele, sunt selecționate biotopurile cele mai reprezentative: turbării, zone umede, zone litorale ș.a. Rețeaua se bazează pe o recunoaștere și un control exercitat de către experți ai CE.

5.3. Diploma europeană

Instituită prin Rezoluția nr. 754 din 19 ianuarie 1973 a Comitetului Miniștrilor al CE, diploma vizează distingerea unor spații deja protejate prin măsuri juridice naționale pentru calitățile de conservare și bună gestiune. Diploma se eliberează în urma unei expertize științifice independente pe teren.

§6. Zone de protecție specială și zone speciale de conservare în dreptul Uniunii Europene

O serie de reglementări comunitare privesc anumite categorii de arii protejate. Astfel, Directiva 79/409/CEE din 2 aprilie 1979 privind conservarea păsărilor sălbatice impune statelor crearea de zone de protecție specială în teritoriile cele mai adecvate din punctul de vedere al îndeplinirii cerințelor din anexa nr. 1. Nicio procedură particulară nu a fost stabilită.

La rândul său, Directiva „Habitat” ori „Natura 2000” 92/43 din 21 mai 1992 privește crearea de zone speciale de conservare vizând protejarea habitatelor naturale, precum fauna și flora sălbatică, într-un cadru mult mai complex. Este necesar astfel un proces prealabil de inventariere, identificare și propunere a unei liste de situri de importanță comunitară care sunt transmise comisiei. Aceasta hotărăște pentru fiecare țară lista siturilor reținute, de acord cu fiecare dintre statele membre. În caz de dificultate și după concertări bilaterale, consiliul miniștrilor decide cu unanimitate, niciun sit neputând fi astfel impus unui stat. Odată ce un sit a fost reținut, acesta este consacrat ca o zonă specială de conservare într-un termen de maximum zece ani. Până în 1994, zonele de protecție specială erau supuse dispozițiilor art. 44 ale Directivei 79/409/CEE, după adoptarea Directivei „Habitat” în 1992, și acestora li se aplică reglementările acestui din urmă act normativ.

Statele membre au obligația de a stabili planuri și măsuri de reglementare, administrative ori contractuale adecvate; în privința fiecărui sit protejat se cere realizarea unei evaluări a incidențelor oricărui plan ori proiect de natură să-l afecteze în mod semnificativ ori, eventual, consultarea publicului.

§7. Regimul juridic al ariilor protejate și monumentelor naturii în România

7.1. Evoluția reglementărilor în materie

Prima reglementare juridică din România având ca obiect această problematică este Legea nr. 213 din 7 iulie 1930 pentru protecția monumentelor naturii, însoțită de Regulamentul de funcționare a Comisiei pentru Ocrotirea Monumentelor Naturii. Potrivit acestui act normativ, sunt monumente ale naturii acele terenuri care, prin animalele și plantele care trăiesc pe ele, prezintă o deosebită însemnătate științifică sau estetică, precum și toate acelea care, prin frumusețea lor naturală sau interesul științific pe care-l prezintă, sunt demne de a fi conservate și trecute posterității.

Monumentele naturii erau considerate ca având caracter public și supuse unui așa-numit regim de totală cruțare, în temeiul căruia erau ocrotite în privința oricărei schimbări de destinație, înstrăinări, atingeri, stricăciuni, distrugerii ori comerț.

În plus, acestea erau scutite de orice impozit și nu li se aplicau servituți legale care ar fi fost susceptibile să le aducă vreo atingere sau să ducă la schimbarea caracterului de monument al naturii.

Nerespectarea regimului de protecție astfel instituit atrăgea răspunderea civilă și contravențională (aceasta din urmă antrenând sancțiunea amenzii și, în caz de recidivă, închisoarea contravențională, în afară de reparația prejudiciului cauzat).

Calitatea de monument al naturii se dobândea prin declarația Comisiei Monumentelor Naturii, sub rezerva aprobării acesteia de către Consiliul de Miniștri.

Legea nr. 213/1930 institua pe lângă Ministerul Agriculturii o Comisiune a Monumentelor Naturii, care avea drept atribuții esențiale declararea și inventarierea monumentelor naturii, precum și luarea de măsuri pentru conservarea lor. Printr-o modificare a legii, din 6 aprilie 1933, au fost extinse atribuțiile comisiei și au fost constituite alături de ea, ca organe de aplicare a dispozițiilor legale în materie, Biroul Central al Ocrotirii Monumentelor Naturii și Biroul Științific al Ocrotirii Monumentelor Naturii.

Sub imperiul acestei reglementări, în perioada 1930-1944 au dobândit calitatea de monument al naturii 36 de terenuri cu o suprafață de circa 15.000 ha și au fost trecute sub protecția legii o serie de specii de plante și animale rare sau pe cale de dispariție. În noile condiții sociopolitice și economice create în România după al II-lea Război Mondial, prin Decretul nr. 237/1950, legea din 1930 a fost abrogată. Se institua de data aceasta, pe lângă prezidiul Academiei Române, o Comisie pentru Ocrotirea Monumentelor Naturii, având ca atribuții, printre altele, inventarierea monumentelor naturii din România, recomandarea altora pentru a fi luate sub protecție, planificarea și supravegherea exploatarei științifice a monumentelor naturii, precum și ocrotirea lor, patronarea publicațiilor în materie etc.

Monumentele naturii erau declarate bunuri ale întregului popor, avut obștesc, libere de orice sarcini și servituți (art. 5) și dobândeau această calitate prin recomandarea comisiei aprobată de către Consiliul de Miniștri.

La nivel local, măsurile de administrare și ocrotire a monumentelor naturii, organizarea personalului științific și tehnic necesar, precum și a corpului de paznici intrau în sarcina consiliilor populare județene.

Prin H.C.M. nr. 518/1954, comitetele executive ale consiliilor populare județene erau împuternicite să adopte măsuri provizorii pentru ocrotirea faunei, florei ș.a. aflate pe teritoriile propuse spre a dobândi calitatea de monument al naturii și să prevină executarea anumitor lucrări care ar putea prejudicia integritatea acestor obiective naturale.

Legea nr. 9/1973 privind protecția mediului înconjurător a introdus un regim mai diversificat și mai complex de instituire și protecție în domeniu. Potrivit prevederilor sale, puteau fi declarate rezervații ori monumente ale naturii și făceau obiect de protecție în această calitate acele zone de terenuri și de ape, precum și acele obiective naturale distincte care se impun a fi conservate și transmise generațiilor viitoare datorită importanței lor științifice, estetice sau rarității. Legea a instituit șase categorii de arii protejate:

a) parcuri naționale, care cuprind suprafețe de teren și de ape ce păstrează nemodificat cadrul natural cu flora și fauna sa, destinate cercetării științifice, recreației și turismului;

b) parcuri naturale, care cuprind suprafețe de teren în care se urmărește menținerea peisajului natural existent și a folosințelor actuale, cu posibilități de restrângere a acestor folosințe în viitor;

c) rezervații naturale, ce cuprind suprafețe de teren și de ape destinate conservării unor medii de viață caracteristice și care pot fi de interes ecologic, botanic, forestier, paleontologic, geologic, speologic, limnologic, marin sau mixt;

d) rezervații științifice, ce includ suprafețe de teren și de ape de întinderi variate, destinate cercetărilor științifice de specialitate și conservării fondului genetic autohton;

e) rezervații peisagistice, în care sunt cuprinse asociații de vegetație sau forme de relief de mare valoare estetică, prin a căror conservare se urmărește integritatea frumuseților naturale;

f) monumente ale naturii, reprezentând asociații sau specii de plante și de animale rare sau pe cale de dispariție, arbori seculari, fenomene geologice unice – peșteri, martori de eroziune, chei, cursuri de apă, cascade și altele asemenea – precum și locuri fosilifere situate în afara sau în interiorul perimetrelor protejate.

Ca regulă cu valoare generală, în cuprinsul rezervațiilor sau asupra monumentelor naturii se interzicea desfășurarea oricărei activități ce poate duce la degradarea sau modificarea aspectului inițial al peisajului, al componenței faunei și florei sau al echilibrului ecologic, în afară de cazurile în care organul prevăzut de lege va aproba, în mod excepțional și în baza unor cercetări de specialitate, exercitarea unor astfel de activități (art. 32 din Legea nr. 9/1973).

În afară de aceasta, nu sunt instituite măsuri speciale de protecție și conservare a diverselor categorii de arii protejate ori servicii adecvate de administrare.

Calitatea de rezervație sau monument al naturii se atribuia de către Consiliul de Stat pentru parcurile naționale, parcurile naturale și rezervațiile naturale și de către guvern pentru rezervațiile științifice, rezervațiile peisagistice și monumentele naturii, la propunerea Academiei Române. Propunerea de atribuire sau retragere a acestei calități trebuie să fie fundamentată prin cercetări științifice de specialitate, efectuate de către academie sau alte instituții competente solicitate de aceasta, și avizată de către organul prevăzut de lege.

După 1990, prin ordin al ministrului apelor, pădurilor și mediului înconjurător (nr. 7/1990) s-au înființat 13 parcuri naționale, act evident ilegal, prin lipsă de competență în materie. De asemenea, printr-o interpretare abuzivă a dispozițiilor art. 59 lit. c) din Legea administrației

publice locale (nr. 69/1991), care prevedeau, între atribuțiile consiliilor județene, și pe aceea de a analiza propunerile făcute de comune și orașe pentru refacerea și protecția mediului înconjurător prin hotărâri ale acestor organisme, au fost declarate arii protejate (rezervații naturale, monumente ale naturii etc.) numeroase zone din țară. În prezent, în țara noastră există 845 de arii protejate, respectiv: 3 rezervații ale biosferei (Delta Dunării, Retezat, Rodna), 11 parcuri naționale, 53 de rezervații științifice, 542 de rezervații de conservare a naturii, 6 parcuri naturale și 231 de monumente naturale.

În absența unei reglementări speciale, Legea protecției mediului nr. 137/1995 s-a mărginit inițial să stabilească regimul general al ariilor protejate și al monumentelor naturii, urmând ca, ulterior, printr-o lege specială să se precizeze tipologia și regimurile specifice de administrație și ocrotire.

7.2. Regimul juridic al ariilor naturale protejate, al conservării habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice

În vederea unei compatibilizări cât mai depline a legislației naționale cu cea a UE în domeniul protecției naturii, respectiv transpunerea directivelor relevante (Directiva 79/409/CEE privind conservarea păsărilor sălbatice și Directiva 92/32/CEE privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatice) ori crearea cadrului instituțional și stabilirea sancțiunilor pentru încălcarea prevederilor regulamentelor în materie [Regulamentul Consiliului (CE) nr. 348/81 privind regulile comune pentru importul produselor derivate din balene sau din alte cetacee, Regulamentul (CE) nr. 3254/91 privind interzicerea utilizării capcanelor de picior și a importului de blănuri și produse obținute din animale capturate prin utilizarea capcanelor de picior sau a altor tipuri de capcane care nu sunt conforme cu standardele internaționale și Regulamentului (CE) nr. 338/97 privind protecția speciilor de floră și faună sălbatică prin reglementarea comerțului cu acestea, cu modificările și completările ulterioare], prin O.U.G. nr. 57/2007 (și modificările ulterioare) s-a dat o nouă reglementare regimului ariilor naturale protejate, conservării habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice.

Scopul acesteia îl constituie „garantarea conservării și utilizării durabile a patrimoniului natural, obiect de interes public major și componentă fundamentală a strategiei naționale pentru dezvoltarea durabilă” (art. 1), calificare cu importante semnificații juridice. Regimul juridic astfel instituit reglementează:

a) asigurarea diversității biologice, prin conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice pe teritoriul României;

b) menținerea sau restabilirea într-o stare de conservare favorabilă a habitatelor naturale și a speciilor din flora și fauna sălbatică;

c) identificarea bunurilor patrimoniului natural care necesită un regim special de protecție, pentru conservarea și utilizarea durabilă a acestora;

d) categoriile de arii naturale protejate, tipurile de habitate naturale, speciile de floră și faună sălbatică și alte bunuri ale patrimoniului natural ce se supun regimului special de protecție, conservare și utilizare durabilă;

e) constituirea, organizarea și dezvoltarea rețelei naționale de arii naturale protejate, precum și a regimului acesteia;

f) regimul de administrare a ariilor naturale protejate și procedurile de instituire a regimului de protecție pentru alte arii naturale și bunuri ale patrimoniului natural;

g) măsurile pentru protecția și conservarea speciilor de animale și plante sălbatice periclitate, vulnerabile, endemice și/sau rare, precum și cele pentru protecția formațiunilor geomorfologice și peisagistice de interes ecologic, științific, estetic, cultural-istoric și de altă natură, a bunurilor naturale de interes speologic, paleontologic, geologic, antropologic și a altor bunuri naturale cu valoare de patrimoniu natural, existente în perimetrele ariilor naturale protejate și/sau în afara acestora;

h) responsabilitățile și atribuțiile pentru punerea în aplicare a acestora (art. 2).

Concepte și termeni. Noul act normativ asimilează și exprimă mai bine o serie de concepte consacrate la nivel comunitar și internațional și precizează unii termeni specifici domeniului, ale căror semnificații sunt arătate în art. 4. Astfel, dintre primele menționăm: *conservare*, concepută ca ansamblul de măsuri care se pun în aplicare pentru menținerea sau refacerea habitatelor naturale și a populațiilor de specii de faună și floră sălbatice, într-o stare favorabilă; *mediu natural*, definit ca ansamblul componentelor, structurilor și proceselor fizico-geografice, biologice și biocenotice naturale, terestre și acvatice, având calitatea de păstrător al vieții și generator de resurse necesare acesteia; *patrimoniu natural*, înțeles drept ansamblul componentelor și structurilor fizico-geografice, floristice, faunistice și biocenotice ale mediului natural, ale căror importanță și valoare ecologică, economică, științifică, biogenă, sanogenă, peisagistică și recreativă au o semnificație relevantă sub aspectul conservării diversității biologice floristice și faunistice, al integrității funcționale a ecosistemelor, conservării patrimoniului genetic, vegetal și animal, precum și pentru satisfacerea cerințelor de viață, bunăstare, cultură și civilizație ale generațiilor prezente și viitoare; *bun al patrimoniului natural*, componenta patrimoniului natural care necesită un regim special de protecție, conservare și utilizare durabilă în beneficiul generațiilor prezente și viitoare; *peisaj*, partea de teritoriu percepută ca atare de populație, al cărei caracter este rezultatul acțiunii și interacțiunii factorilor naturali și/sau umani; sau de *arie naturală protejată*, zona terestră, acvatică și/sau subterană în care există specii de plante și animale sălbatice, elemente și formațiuni biogeografice, peisagistice, geologice, paleontologice, speologice sau de altă natură, cu valoare ecologică, științifică ori culturală deosebită, care are un regim special de protecție și conservare, stabilit conform prevederilor legale.

Dintre alți termeni importanți utilizați de ordonanță, se remarcă, prin noutatea lor, următorii:

- *specii de interes comunitar* – speciile care pe teritoriul Uniunii Europene sunt:

a) periclitate, cu excepția celor al căror areal natural este situat la limita de distribuție în areal și care nu sunt nici periclitate, nici vulnerabile în regiunea vest-paleartică;

b) vulnerabile, speciile a căror încadrare în categoria celor periclitate este probabilă într-un viitor apropiat dacă acțiunea factorilor perturbatori persistă;

c) rare, speciile ale căror populații sunt reduse din punct de vedere al distribuției sau/și numeric și care chiar dacă nu sunt în prezent periclitate sau vulnerabile riscă să devină. Aceste specii sunt localizate pe arii geografice restrânse sau sunt rar dispersate pe suprafețe largi;

d) endemice și care necesită o atenție specială datorită caracteristicilor specifice ale habitatului lor și/sau a impactului potențial pe care îl are exploatarea acestora asupra stării lor de conservare;

- *specii prioritare* – speciile vizate mai sus la lit. a), pentru a căror conservare, Comunitatea Europeană are o responsabilitate specială datorită proporției reduse a arealului acestora pe teritoriul Uniunii Europene;

- *specii indigene* – speciile de plante și animale sălbatice care se regăsesc în mod natural în România, și nu ca urmare a introducerii accidentale sau forțate de către om de-a lungul secolelor;

- *specii protejate* – speciile periclitate, vulnerabile, rare sau endemice, care beneficiază de un statut legal de protecție;

- *specii alohtone* – speciile introduse/răspândite, accidental sau intenționat, din altă regiune geografică, ca urmare directă ori indirectă a activității umane, lipsind în mod natural dintr-o anumită regiune, cu o evoluție istorică cunoscută într-o arie de răspândire naturală, alta decât zona de interes, care pot fi în competiție, pot domina, pot avea un impact negativ asupra speciilor native, putând chiar să le înlocuiască;

- *rețea națională de arii naturale protejate* – ansamblul ariilor naturale protejate de interes național;

- *rețea ecologică a ariilor naturale protejate* – ansamblul de arii naturale protejate, împreună cu coridoarele ecologice;

- *rețea ecologică „Natura 2000”* – rețeaua ecologică europeană de arii naturale protejate și care cuprinde arii de protecție specială avifaunistică, stabilite în conformitate cu prevederile Directivei 79/409/CEE privind conservarea păsărilor sălbatice și arii speciale de conservare desemnate de Comisia Europeană și ale Directivei 92/43/CEE privind conservarea habitatelor naturale, a faunei și florei sălbatice ș.a.

O.U.G. nr. 57/2007 instituie un regim diferențiat de protecție, conservare și utilizare a bunurilor patrimoniului natural, urmărind conservarea lor în sit, potrivit următoarelor categorii de arii naturale protejate: a) de interes național: rezervații științifice, parcuri naționale, monumente ale naturii, rezervații naturale, parcuri naturale; b) de interes internațional: situri naturale ale patrimoniului natural universal, geoparcuri, zone umede de importanță internațională, rezervații ale biosferei; c) de interes comunitar sau situri „Natura 2000”: situri de importanță comunitară, arii speciale de conservare, arii de protecție specială avifaunistică; d) de interes județean sau local: stabilite numai pe domeniul public/privat al unităților administrativ-teritoriale, după caz.

Aceste categorii se pot modifica și completa prin hotărâre a Guvernului, la propunerea autorității publice centrale pentru protecția mediului, cu avizul Academiei Române, luându-se în considerare recomandările organizațiilor internaționale autorizate.

7.3. Reguli generale. Categorii de arii naturale protejate

Potrivit art. 52 din O.U.G. nr. 195/2005, în ariile naturale protejate, respectarea prevederilor din planurile de management și regulamentele ariilor naturale protejate, aprobate conform legislației specifice, este obligatorie. De asemenea, pe teritoriul ariilor naturale protejate, pe lângă interdicțiile prevăzute în planurile de management și regulamente, sunt oprite:

- distrugerea sau degradarea panourilor informative și indicatoare, construcțiile, împrejurimile, barierele, plăcile, stâlpii, semnele de marcaj sau orice alte amenajări aflate în inventarul ariilor naturale protejate;

- aprinderea și folosirea focului deschis, în afara vetrelor special amenajate și semnalizate în acest scop de către administratorii sau custozii ariilor naturale protejate;

- abandonarea deșeurilor în afara locurilor special amenajate și semnalizate pentru colectare, dacă există;

- accesul cu mijloace motorizate care utilizează carburanți fosili pe suprafața ariilor naturale protejate, în scopul practicării de sporturi, în afara drumurilor permise accesului public și a terenurilor special amenajate;

- exploatarea oricăror resurse minerale neregenerabile din parcurile naționale, rezervațiile naturale, rezervațiile științifice, monumentele naturii și din zonele de conservare specială ale parcurilor naturale. În parcurile naturale în afara zonelor de conservare specială, exploatarea oricăror resurse minerale neregenerabile este permisă numai dacă acest lucru este prevăzut în mod explicit în planurile de management și regulamentele acestora;

- orice activități de obținere, cultivare, depozitare, prelucrare, comercializare a organismelor vii modificate genetic.

A. Instituirea regimului de arie naturală protejată. Reglementarea în materie stabilește două reguli în această privință: a) instituirea regimului de arie naturală protejată este prioritară în raport cu orice alte obiective (cu excepția celor care privesc: asigurarea securității naționale, asigurarea securității, sănătății oamenilor și animalelor, prevenirea unor catastrofe naturale) și b) regimul de protecție se stabilește indiferent de destinația terenului și de deținător, iar respectarea acestuia este obligatorie (art. 6-8 din O.U.G. nr. 57/2007).

Propunerile pentru instituirea regimului de arie naturală protejată se pot face din inițiativa oricărei persoane fizice sau juridice și se înaintează Agenției Naționale pentru Arii Naturale Protejate, în vederea avizării acestora.

Instituirea regimului de arie naturală protejată se face:

a) prin lege, pentru siturile naturale ale patrimoniului natural universal;

b) prin hotărâre a Guvernului, pentru rezervații științifice, parcuri naționale, monumente ale naturii, rezervații naturale, parcuri naturale, zone umede de importanță internațională, rezervații ale biosferei, geoparcuri, arii speciale de conservare, arii de protecție specială avifaunistică;

c) prin ordin al conducătorului autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor, pentru siturile de importanță comunitară, cu avizul Academiei Române;

d) prin hotărâri ale consiliilor județene sau locale, pentru arii naturale protejate, de interes județean sau local (art. 8).

Documentația pe baza căreia se instituie o anumită arie protejată diferă în raport cu categoria de apartenență a acesteia și particularitățile sale.

Astfel, documentația necesară în vederea instituirii regimului de arie naturală protejată de interes național trebuie să cuprindă: a) studiul de fundamentare științifică; b) documentația cadastrală cu limitele ariei naturale protejate, cu evidențierea categoriilor de folosință a terenurilor; c) avizul Academiei Române.

Pentru propunerile de situri de importanță comunitară și pentru ariile de protecție specială avifaunistică, se completează Formularul Standard Natura 2000 stabilit de Comisia Europeană prin Decizia nr. 97/266/CE și adoptat prin Ordinul ministrului mediului și gospodăririi apelor nr. 207/2006 privind aprobarea conținutului Formularului Standard Natura 2000 și a manualului de completare a acestuia.

În momentul primirii documentației necesare instituirii regimului de arie naturală protejată, autoritățile competente pentru protecția mediului trebuie să înștiințeze deținătorii și administratorii de terenuri și să inițieze consultări cu toți factorii interesați.

În orice caz, modul de constituire a ariilor naturale protejate va lua în considerare interesele comunităților locale, încurajându-se menținerea practicilor și cunoștințelor tradiționale locale în valorificarea acestor resurse în beneficiul comunităților locale (art. 10).

B. Administrarea rețelei de arii naturale protejate de interes național. Ansamblul ariilor naturale protejate, desemnate potrivit legii conform categoriilor reglementate, constituie rețeaua națională de arii naturale protejate, administrată în formele stabilite de reglementările legate pertinente.

Astfel, administrarea rezervațiilor biosferei, a parcurilor naționale, a parcurilor naturale și, după caz, a geoparcurilor, a siturilor de importanță comunitară, a ariilor speciale de conservare și a ariilor de protecție specială avifaunistică se realizează de structuri de administrare special constituite, cu personalitate juridică; rezervațiile științifice, rezervațiile naturale, monumentele naturii și, după caz, geoparcurile, siturile de importanță comunitară, ariile speciale de conservare și ariile de protecție specială avifaunistică, care nu necesită sau care nu au structuri de administrare special constituite, se administrează prin preluare în custodie.

De menționat că *modalitățile de administrare* a ariilor naturale protejate și a altor bunuri ale patrimoniului natural, puse sub regim special de protecție și conservare, se stabilesc avându-se în vedere:

- a) categoria ariei naturale protejate;
- b) întinderea ariei naturale protejate;
- c) posibilitățile de asigurare a resurselor financiare pentru asigurarea unei funcționări corespunzătoare a administrației și pentru atingerea obiectivelor de conservare.

Responsabilitățile de administrare a ariilor naturale protejate și a altor bunuri ale patrimoniului natural, puse sub regim special de protecție și conservare, revin:

- a) Agenției Naționale pentru Arii Naturale Protejate, pentru ariile naturale protejate, declarate prin lege, prin hotărâre a Guvernului sau prin ordin al autorității publice centrale pentru protecția mediului;
- b) Administrației Rezervației Biosferei „Delta Dunării” pentru Rezervația Biosferei „Delta Dunării”;
- c) autorităților administrației publice locale, pentru ariile naturale protejate, declarate prin hotărâri ale acestora.

În vederea realizării unei administrări unitare și eficiente a ariilor naturale protejate, s-a înființat Agenția Națională pentru Arii Naturale Protejate, instituție publică, cu personalitate juridică, care funcționează în subordinea autorității publice centrale pentru protecția mediului, finanțată din venituri proprii și subvenții acordate de la bugetul de stat.

Administrarea ariilor naturale protejate și a celorlalte bunuri ale patrimoniului natural aflate în rețeaua națională de arii naturale protejate se face, potrivit legii, prin:

- a) structuri de administrare special constituite, cu personalitate juridică, în subordinea autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor;
- b) structuri de administrare special constituite, cu personalitate juridică, ale unor regii autonome, companii și societăți naționale, administrațiile parcurilor din subordinea Regiei Naționale a Pădurilor — Romsilva, autorități ale administrației publice locale, servicii deconcentrate ale administrației publice centrale, organizații neguvernamentale, constituite potrivit legii, create în termen de maximum 6 luni de la atribuirea în administrare uneia dintre entitățile menționate anterior; structurile de administrare se află în coordonarea metodologică a autorității publice centrale pentru protecția mediului și schimbărilor climatice;
- c) structuri de administrare constituite în baza unor parteneriate publice sau public-private de comanagement, în care autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și pădurilor,

prin direcția de specialitate ori prin instituțiile subordonate, este parteneră la funcționarea structurilor de administrare;

d) persoane fizice și juridice care au calitatea de custode și se află în coordonarea metodică a autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor;

e) instituții din subordinea autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor, delegate special în acest scop, pentru rezervațiile științifice, rezervațiile naturale, monumentele naturii și, după caz, geoparcurile, siturile de importanță comunitară, ariile speciale de conservare, ariile de protecție specială avifaunistică și celelalte bunuri ale patrimoniului natural supuse unui regim special de protecție și care nu au fost preluate în custodie;

f) Administrația Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, aflată în subordinea autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor, pentru Rezervația Biosferei „Delta Dunării” (art. 18).

Pe lângă structurile de administrare special constituite, se înființează consilii consultative de administrare, alcătuite din reprezentanți ai instituțiilor, organizațiilor economice, organizațiilor neguvernamentale, autorităților și comunităților locale, care dețin cu orice titlu suprafețe, bunuri sau au interese în perimetrul ori în vecinătatea ariei naturale protejate și care sunt implicate și interesate în aplicarea măsurilor de protecție, în conservarea și dezvoltarea durabilă a zonei [art. 19 alin. (2)].

Referitor la custozii, aceștia pot fi persoane fizice sau juridice care au calificarea, instruirea și mijloacele necesare pentru a stabili și aplica măsurile de protecție și conservare a bunurilor încredințate, conform convenției de custodie.

Calitatea de custode se stabilește prin încheierea de convenții între părți, conform legii, în care se stipulează obligațiile și drepturile acestora. Convenția de custodie și legitimația de custode reprezintă documente valabile în fața autorităților publice și a altor persoane interesate. Modalitatea încheierii convențiilor de custodie și eliberarea legitimațiilor de custode sunt în competența de reglementare a autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor (art. 20).

C. Managementul ariilor naturale protejate. Principalul instrument juridic îl constituie, în acest sens, planurile de management și regulamentele elaborate în mod diferențiat, care cuprind măsuri adecvate de conservare și utilizare durabilă a spațiilor respective.

Astfel, planurile de management și regulamentele ariilor naturale protejate care au structuri de administrare special constituite se elaborează de către administratorii acestora, prin consultarea consiliilor consultative de administrare, se avizează de către consiliile științifice și se aprobă prin hotărâre a Guvernului, la propunerea autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor. În cazul în care nu există administratori sau în situația în care planurile de management sunt elaborate în cadrul unor proiecte cu finanțare națională/europeană, acestea pot fi elaborate și de către alte entități, urmând să fie însușite de către administratori/custozii în procesul elaborării și, respectiv, al aprobării acestora.; pentru celelalte categorii de arii naturale protejate, care nu necesită structuri de administrare special constituite, planurile de management și regulamentele se elaborează de către custozii acestora, se avizează de către Agenția Națională pentru Protecția Mediului/structurile din subordinea acesteia, după caz, și se aprobă prin ordin al conducătorului autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor, cu avizul autorităților publice centrale interesate. În cazul în care nu există custozii sau în situația în care planurile de management sunt elaborate în cadrul unor proiecte cu finanțare națională/europeană, acestea pot fi elaborate și de alte entități,

urmând să fie însușite de către custozi, în procesul elaborării și, respectiv, al aprobării acestora. Măsurile prevăzute în planurile de management ale ariilor naturale protejate se elaborează astfel încât să țină cont de condițiile economice, sociale și culturale ale comunităților locale, precum și de particularitățile regionale și locale ale zonei, prioritate având însă obiectivele de management ale ariei naturale protejate. Respectarea planurilor de management și a regulamentelor este obligatorie pentru administratorii ariilor naturale protejate, pentru autoritățile care reglementează activități pe teritoriul ariilor naturale protejate, precum și pentru persoanele fizice și juridice care dețin sau care administrează terenuri și alte bunuri și/sau care desfășoară activități în perimetrul și în vecinătatea ariei naturale protejate. Principala rol al planului de management este acela de zonare internă a ariilor naturale protejate de interes național, prin definirea și delimitarea, după caz, a: zonelor cu protecție strictă, zonelor de protecție integrală, zonelor-tampon, zonelor de dezvoltare durabilă a activităților umane. Termenul pentru elaborarea planului de management este de maximum 2 ani de la semnarea contractului de administrare.

Zonele cu protecție strictă sunt zonele din parcurile naționale și naturale, de mare importanță științifică, ce cuprind atât rezervații științifice, cât și zone sălbatice în care nu au existat intervenții antropice sau nivelul acestora a fost foarte redus.

Zonele de protecție integrală cuprind cele mai valoroase bunuri ale patrimoniului natural din interiorul parcurilor naționale și naturale și în acestea sunt interzise:

a) orice forme de exploatare sau utilizare a resurselor naturale, precum și orice forme de folosire a terenurilor, incompatibile cu scopul de protecție și/sau de conservare;

b) activitățile de construcții-investiții, cu excepția celor destinate administrării ariei naturale protejate și/sau activităților de cercetare științifică ori a celor destinate asigurării siguranței naționale sau prevenirii unor calamități naturale.

Prin excepție de la de la aceste interdicții, în zonele de protecție integrală, în afara perimetrelor rezervațiilor științifice, se pot desfășura următoarele activități:

a) științifice și educative;

b) activități de ecoturism care nu necesită realizarea de construcții-investiții;

c) utilizarea rațională a pajiștilor pentru cosit și/sau pășunat numai cu animale domestice, proprietatea membrilor comunităților care dețin pășuni sau care dețin dreptul de utilizare a acestora în orice formă recunoscută prin legislația națională în vigoare, pe suprafețele, în perioadele și cu speciile și efectivele avizate de administrația parcului, astfel încât să nu fie afectate habitatele naturale și speciile de floră și faună prezente;

d) localizarea și stingerea operativă a incendiilor;

e) intervențiile în scopul reconstrucției ecologice a ecosistemelor naturale și al reabilitării unor ecosisteme necorespunzătoare sau degradate, cu avizul administrației ariei naturale protejate, în baza hotărârii consiliului științific, și aprobate de către autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și pădurilor;

f) acțiunile de înlăturare a efectelor unor calamități, cu avizul administrației ariei naturale protejate, în baza hotărârii consiliului științific, cu aprobarea autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor. În cazul în care calamitățile afectează suprafețe de pădure, acțiunile de înlăturare a efectelor acestora se fac cu avizul administrației, în baza hotărârii consiliului științific, și cu aprobarea autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor;

g) acțiunile de prevenire a înmulțirii în masă a dăunătorilor forestieri, care nu necesită extrageri de arbori, și acțiunile de monitorizare a acestora;

h) acțiunile de combatere a înmulțirii în masă a dăunătorilor forestieri, care necesită evacuarea materialului lemnos din pădure, în cazul în care apar focare de înmulțire, cu avizul administrației, în baza hotărârii consiliului științific, cu aprobarea autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor. *Zonele-tampon*, în parcurile naționale, denumite zone de conservare durabilă și în parcurile naturale, denumite zone de management durabil, nu se includ în zonele cu protecție integrală, strictă sau de dezvoltare durabilă a activităților umane și care fac trecerea între zonele cu protecție integrală și cele de dezvoltare durabilă. În zonele-tampon, respectiv în zonele de conservare durabilă și de management durabil este interzisă realizarea de construcții noi, cu excepția celor ce servesc strict administrării ariei naturale protejate sau activităților de cercetare științifică ori a celor destinate asigurării siguranței naționale sau prevenirii unor calamități naturale.

În *zonele de conservare durabilă* se pot desfășura următoarele activități:

- a) științifice și educative;
- b) activități de ecoturism care nu necesită realizarea de construcții-investiții;
- c) utilizarea rațională a pajștilor pentru cosit și/sau pășunat pe suprafețele, în perioadele și cu speciile și efectivele avizate de administrația parcului natural, astfel încât să nu fie afectate habitatele naturale și speciile de floră și faună prezente;
- d) localizarea și stingerea operativă a incendiilor;

e) intervențiile pentru menținerea habitatelor în vederea protejării anumitor specii, grupuri de specii sau comunități biotice care constituie obiectul protecției, cu aprobarea autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor, cu avizul administrației ariei naturale protejate, în baza hotărârii consiliului științific, a planului de acțiune provizoriu, elaborat și valabil până la intrarea în vigoare a planului de management;

f) intervențiile în scopul reconstrucției ecologice a ecosistemelor naturale și al reabilitării unor ecosisteme necorespunzătoare sau degradate, cu avizul administrației ariei naturale protejate, în baza hotărârii consiliului științific, aprobate de către autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și pădurilor;

g) acțiunile de înlăturare a efectelor unor calamități, cu avizul administrației ariei naturale protejate, în baza hotărârii consiliului științific și, ulterior, cu aprobarea autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor. În cazul în care calamitățile afectează suprafețe de pădure, acțiunile de înlăturare a efectelor acestora se fac cu avizul administrației ariei naturale protejate, în baza hotărârii consiliului științific, aprobate ulterior de către autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și pădurilor;

h) activitățile de protecție a pădurilor, acțiunile de prevenire a înmulțirii în masă a dăunătorilor forestieri, care necesită evacuarea materialului lemnos din pădure în cantități care depășesc prevederile amenajamentelor, se fac cu avizul administrației ariei naturale protejate, în baza hotărârii consiliului științific și, ulterior, cu aprobarea autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor;

i) activități tradiționale de utilizare a unor resurse regenerabile, în limita capacității productive și de suport a ecosistemelor, prin tehnologii cu impact redus, precum recoltarea de fructe de pădure, de ciuperci și de plante medicinale, cu respectarea normativelor în vigoare. Acestea se pot desfășura numai de către persoanele fizice sau juridice care dețin/administrează terenuri în interiorul parcului sau de comunitățile locale, cu acordul administrației ariei naturale protejate;

j) lucrări de îngrijire și conducere a arboretelor, lucrări speciale de conservare cu accent pe promovarea regenerării naturale și fără extragerea lemnului mort, cu excepția cazurilor în care se manifestă atacuri de dăunători ai pădurii ce se pot extinde pe suprafețe întinse, în primul rând de parcele întregi limitrofe zonelor cu protecție strictă sau integrală, în restul zonei-tampon fiind permisă aplicarea de tratamente silvice care promovează regenerarea pe cale naturală a arboretelor: tratamentul tăierilor de transformare spre grădinarit, tratamentul tăierilor grădinarite și cvasigrădinarite, tratamentul tăierilor progresive clasice sau în margine de masiv cu perioada de regenerare de minimum 10 ani. Tratamentele silvice se vor aplica cu restricții impuse de planurile de management al parcurilor și de ghidurile de gospodărire a pădurilor în arii protejate;

k) activități tradiționale de utilizare a resurselor regenerabile, prin introducerea de tehnologii cu impact redus.

În zonele de management durabil, se pot desfășura următoarele activități:

a) științifice și educative;

b) activități de ecoturism care nu necesită realizarea de construcții-investiții;

c) utilizarea rațională a pajiștilor pentru cosit și/sau pășunat numai cu animale domestice, de către proprietarii care dețin pășuni sau care dețin dreptul de utilizare a acestora în orice formă recunoscută prin legislația națională în vigoare, pe suprafețele, în perioadele și cu speciile și efectele avizate de administrația parcului, astfel încât să nu fie afectate habitatele naturale și speciile de floră și faună prezente;

d) localizarea și stingerea operativă a incendiilor;

e) intervențiile pentru menținerea habitatelor în vederea protejării anumitor specii, grupuri de specii sau comunități biotice care constituie obiectul protecției, cu aprobarea planului de acțiune provizoriu de către autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și pădurilor, cu avizul administrației ariei naturale protejate, în baza hotărârii consiliului științific și valabil până la intrarea în vigoare a planului de management;

f) intervențiile în scopul reconstrucției ecologice a ecosistemelor naturale și al reabilitării unor ecosisteme necorespunzătoare sau degradate, cu avizul administrației ariei naturale protejate, în baza hotărârii consiliului științific, aprobate de către autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și pădurilor;

g) acțiunile de înlăturare a efectelor unor calamități, cu avizul administrației ariei naturale protejate, în baza hotărârii consiliului științific și, ulterior, cu aprobarea autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor. În cazul în care calamitățile afectează suprafețe de pădure, acțiunile de înlăturare a efectelor acestora se fac cu avizul administrației ariei naturale protejate, în baza hotărârii consiliului științific, aprobate ulterior de către autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și pădurilor;

h) activitățile de protecție a pădurilor, acțiunile de prevenire a înmulțirii în masă a dăunătorilor forestieri, care necesită evacuarea materialului lemnos din pădure în cantități care depășesc prevederile amenajamentelor, în baza hotărârii consiliului științific și, ulterior, cu aprobarea autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor;

i) activități tradiționale de utilizare a unor resurse regenerabile, în limita capacității productive și de suport a ecosistemelor, prin tehnologii cu impact redus, precum recoltarea de fructe de pădure, de ciuperci și de plante medicinale, cu respectarea normativelor în vigoare. Acestea se pot desfășura numai de persoanele fizice și juridice care dețin/administrează

terenuri în interiorul parcului sau de comunitățile locale, cu aprobarea administrației ariei naturale protejate;

j) activități tradiționale de cultivare a terenurilor agricole și de creștere a animalelor, precum și alte activități tradiționale efectuate de comunitățile locale;

k) lucrări de îngrijire și conducere a arboretelor și lucrări de conservare;

l) aplicarea de tratamente silvice care promovează regenerarea pe cale naturală a arboretelor: tratamentul tăierilor de transformare spre grădinărit, tratamentul tăierilor grădinărite și cvasigrădinărite, tratamentul tăierilor progresive clasice sau în margine de masiv, tratamentul tăierilor succesive clasice sau în margine de masiv, tratamentul tăierilor în crâng, în salcâmete și în zăvoaie de plop și salcie. În cazul arboretelor de plop euramerican, se poate aplica și tratamentul tăierilor rase în parchete mici, iar în arboretele de molid, tăieri rase pe parcelele de maximum 1 ha;

m) activități de vânătoare cu avizarea cotelor de recoltă și a acțiunilor de vânătoare de către administratorul ariei naturale protejate. Avizarea cotelor de recoltă de către administratorul ariei naturale protejate se face în baza hotărârii consiliului științific; n) activități de pescuit sportiv.

Zone de dezvoltare durabilă a activităților umane sunt zonele în care se permit activități de investiții/dezvoltare, cu prioritate cele de interes turistic, dar cu respectarea principiului de utilizare durabilă a resurselor naturale și de prevenire a oricăror efecte negative semnificative asupra biodiversității; aici se pot desfășura următoarele activități, cu respectarea prevederilor din planurile de management:

a) activități de vânătoare, în zonele de dezvoltare durabilă din parcurile naturale;

b) activități tradiționale de cultivare a terenurilor agricole și de creștere a animalelor;

c) activități de pescuit sportiv, industrial și piscicultura;

d) activități de exploatare a resurselor minerale neregenerabile, dacă această posibilitate este prevăzută în planul de management al parcului și dacă reprezintă o activitate tradițională;

e) lucrări de îngrijire și conducere a arboretelor și lucrări de conservare;

f) aplicarea de tratamente silvice care promovează regenerarea pe cale naturală a arboretelor: tratamentul tăierilor de transformare spre grădinărit, tratamentul tăierilor grădinărite și cvasigrădinărite, tratamentul tăierilor progresive clasice sau în margine de masiv, tratamentul tăierilor succesive clasice ori în margine de masiv, tratamentul tăierilor în crâng în salcâmete și zăvoaie de plop și salcie. În zonele de dezvoltare durabilă din parcurile naționale, se pot aplica tratamentul tăierilor rase în arboretele de molid pe suprafețe de maximum 1 ha, precum și tratamentul tăierilor rase în parchete mici în arboretele de plop euramerican. În zonele de dezvoltare durabilă din parcurile naturale, se poate aplica și tratamentul tăierilor rase în parchete mici în arboretele de molid pe suprafețe de maximum 1 ha și plop euramerican;

g) activități specifice modului de producție ecologic de cultivare a terenului agricol și creșterea animalelor, în conformitate cu legislația specifică din sistemul de agricultură ecologică;

h) alte activități tradiționale efectuate de comunitățile locale;

i) activități de construcții/investiții, cu avizul administratorilor ariilor naturale protejate pentru fiecare obiectiv, conforme planurilor de urbanism legal aprobate.

În rezervațiile științifice sunt interzise orice activități umane, cu excepția activităților de cercetare, cu limitările descrise în planurile de management, cu acordul Academiei Române și al administratorului ariei naturale protejate.

În rezervațiile naturale nu sunt permise activități de utilizare a resurselor naturale. Prin excepție, sunt permise numai acele intervenții care au drept scopuri protejarea, promovarea și asigurarea continuității existenței obiectivelor pentru care au fost constituite, precum și unele activități de valorificare durabilă a anumitor resurse naturale (art. 23).

D. Conservarea habitatelor și a speciilor sălbatice de floră și faună. Conform definiției legale, habitatele naturale sunt zone terestre, acvatice sau subterane, în stare naturală sau seminaturală, ce se diferențiază prin caracteristici geografice, abiotice și biotice; în acest context, habitatul unei specii reprezintă mediul definit prin factori abiotici și biotici, în care trăiește o specie în orice stadiu al ciclului biologic. Starea de conservare a unui habitat natural se referă la totalitatea factorilor ce acționează asupra unui habitat natural și asupra speciilor caracteristice acestuia și care îi pot afecta pe termen lung distribuția, structura și funcțiile, precum și supraviețuirea speciilor ce îi sunt caracteristice. Starea de conservare a unui habitat natural se consideră favorabilă atunci când sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții:

a) arealul său natural și suprafețele pe care le acoperă în cadrul acestui areal sunt stabile sau în creștere;

b) are structura și funcțiile specifice necesare pentru menținerea sa pe termen lung, iar probabilitatea menținerii acestora în viitorul previzibil este mare;

c) speciile care îi sunt caracteristice se află într-o stare de conservare favorabilă.

Actuala reglementare în materie distinge între *tipuri de habitate de interes comunitar* [acele tipuri de habitate care: a) sunt în pericol de dispariție în arealul lor natural; b) au un areal natural redus ca urmare a restrângerii acestuia sau datorită faptului că, în mod natural, suprafața sa este redusă; c) sunt eșantioane reprezentative cu caracteristici tipice pentru una sau mai multe dintre cele 5 regiuni biogeografice specifice pentru România: alpină, continentală, panonică, stepică și pontică, prevăzute în anexa nr. 2 a O.U.G. nr. 57/2007] și, respectiv, *tipuri de habitate prioritare* (tipurile de habitate naturale aflate în pericol de dispariție, pentru a căror conservare Comunitatea Europeană are o responsabilitate deosebită, datorită proporției reduse a arealului acestora pe teritoriul Uniunii Europene).

Protecția și conservarea habitatelor naturale și a speciilor sălbatice de interes comunitar, cu excepția păsărilor, existente pe teritoriul României (prevăzute în anexele nr. 2 și 3 ale Ordonanței), se fac prin declararea de situri de importanță comunitară și arii speciale de conservare, selectate și desemnate în conformitate cu criteriile; protecția și conservarea speciilor sălbatice de păsări, existente pe teritoriul României și prevăzute în anexa nr. 3, precum și a celor migratoare se fac prin declararea de arii de protecție specială avifaunistică; protecția și conservarea habitatelor naturale terestre, acvatice și/sau subterane de interes național, precum și a speciilor protejate de plante și animale sălbatice se fac prin declararea de arii naturale protejate de interes național (art. 31).

a) *Măsuri de conservare*

Pentru speciile de plante și animale sălbatice terestre, acvatice și subterane (cu excepția speciilor de păsări, inclusiv cele prevăzute în anexele nr. 4A și 4B din O.U.G. nr. 57/2007), precum și speciile incluse în lista roșie națională și care trăiesc atât în ariile naturale protejate, cât și în afara lor, sunt interzise:

- orice formă de recoltare, capturare, ucidere, distrugere sau vătămare a exemplarelor aflate în mediul lor natural, în oricare dintre stadiile ciclului lor biologic;

- perturbarea intenționată în cursul perioadei de reproducere, de creștere, de hibernare și de migrație;

- deteriorarea, distrugerea și/sau culegerea intenționată a cuiburilor și/sau ouălor din natură;
- deteriorarea și/sau distrugerea locurilor de reproducere ori de odihnă;
- recoltarea florilor și a fructelor, culegerea, tăierea, dezrădăcinarea sau distrugerea cu intenție a acestor plante în habitatele lor naturale, în oricare dintre stadiile ciclului lor biologic;
- deținerea, transportul, comercializarea sau schimburile în orice scop, precum și oferirea spre schimb sau vânzare a exemplarelor luate din natură, în oricare dintre stadiile ciclului lor biologic.

Pentru toate speciile de păsări sunt *interzise*:

- uciderea sau capturarea intenționată, indiferent de metoda utilizată;
- deteriorarea, distrugerea și/sau culegerea intenționată a cuiburilor și/sau ouălor din natură;
- culegerea ouălor din natură și păstrarea acestora, chiar dacă sunt goale;
- perturbarea intenționată, în special în cursul perioadei de reproducere sau de maturizare, dacă o astfel de perturbare este relevantă în contextul obiectivelor prezentei ordonanțe de urgență;
- deținerea exemplarelor din speciile pentru care sunt interzise vânzarea și capturarea;
- comercializarea, deținerea și/sau transportul în scopul vânzării și oferirii spre vânzare a acestora în stare vie ori moartă sau a oricăror părți ori produse provenite de la acestea, ușor de identificat.

De la aceste reguli apar excepții, după cum urmează: speciile de păsări prevăzute în anexa nr. 5C sunt acceptate la vânătoare, în afara perioadelor de reproducere și creștere a puilor; în cazul speciilor de păsări migratoare prevăzute în anexa nr. 5C, este interzisă vânzarea acestora în perioada lor de reproducere sau pe parcursul rutei de întoarcere spre zonele de cuibărit; activitățile menționate mai sus nu sunt interzise în cazul speciilor prevăzute în anexa nr. 5D, cu condiția să fi fost capturate sau ucise ori obținute prin mijloace legale.

În vederea protejării habitatelor naturale și a speciilor indigene, introducerea de specii alohtone, intervențiile asupra speciilor invazive, precum și reintroducerea speciilor indigene prevăzute în anexele nr. 4A și 4B se reglementează prin ordin al conducătorului autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor, în termen de 90 de zile de la data intrării în vigoare a ordonanței de urgență. Pentru speciile sălbatice alohtone introduse este obligatorie efectuarea unei evaluări a impactului acestei introduceri asupra speciilor de floră și faună indigene, rezultatele acestor evaluări trebuind să fie transmise pentru informare Comisiei Europene (art. 34).

De precizat că introducerea speciilor de păsări sălbatice alohtone se poate face doar după consultarea prealabilă a Comisiei Europene (art. 34).

b) Autorități naționale competente în domeniu

Autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și pădurilor reprezintă, potrivit art. 35, autoritatea administrativă desemnată pentru aplicarea prevederilor Regulamentului (CE) nr. 338/97 al Consiliului din 9 decembrie 1996 privind protecția speciilor faunei și florei sălbatice prin controlul comerțului cu acestea, cu modificările și completările ulterioare, ale Regulamentului (CEE) nr. 348/81 al Consiliului din 20 ianuarie 1981 privind regimul comun aplicabil importurilor de produse derivate din cetacee, cu modificările și completările ulterioare, ale Regulamentului (CE) nr. 3.254/91 privind interzicerea utilizării capcanelor de picior, cu modificările și completările ulterioare, și ale Regulamentului (CE) nr. 1.007/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 privind comerțul cu produse derivate din focă, cu modificările și completările ulterioare, precum și pentru relația cu Comisia Europeană.

Totodată, autoritățile științifice naționale desemnate pentru aplicarea prevederilor Regulamentului Consiliului (CE) nr. 338/97 privind protecția speciilor de floră și faună sălbatică prin reglementarea comercializării acestora, cu modificările și completările ulterioare, ale Regulamentului Consiliului (CE) nr. 348/81 privind regulile comune pentru importul produselor din balene sau din alte cetacee, cu modificările și completările ulterioare, și ale Regulamentului Consiliului (CE) nr. 3.254/91 privind interzicerea utilizării capcanelor de picior, cu modificările și completările ulterioare, sunt, după caz: Academia Română; Institutul de Cercetări și Amenajări Silvice; Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare „Delta Dunării”.

c) Măsuri privind prelevarea și exploatarea exemplarelor de plante și animale sălbatice

Prelevarea din natură și exploatarea exemplarelor de plante și animale sălbatice aparținând speciilor prevăzute în anexa nr. 5 a O.U.G. nr. 57/2007, precum și altor specii cu același regim de protecție se vor face în condiții compatibile cu menținerea acestor specii într-o stare de conservare favorabilă, luându-se, după caz, următoarele măsuri:

- reglementarea accesului în anumite zone și/sau anumite perioade;
- interdicția temporară și/sau locală a recoltării și capturării anumitor specii;
- reglementarea perioadelor, a modurilor și a mijloacelor de recoltare/capturare;
- instituirea unui sistem de autorizare a recoltării/capturării, transportului și comercializării, inclusiv stabilirea de cote;
- încurajarea cultivării și creșterii în captivitate, în vederea reducerii presiunii asupra populațiilor naturale;
- evaluarea măsurilor adoptate.

Prin excepție de la aceste reguli și cele referitoare la speciile de plante și animale sălbatice terestre, acvatice și subterane, precum și speciile incluse în lista roșie națională și care trăiesc atât în ariile naturale protejate, cât și în afara lor [prevăzute în art. 33 alin. (1) din Ordonanță], autoritatea publică centrală pentru protecția mediului stabilește derogări, prin ordin al conducătorului acesteia, cu avizul Academiei Române, cu condiția să nu existe o alternativă acceptabilă, iar măsurile derogatorii să nu fie în detrimentul menținerii populațiilor speciilor respective într-o stare de conservare favorabilă în arealul lor natural și numai în următoarele situații:

- în interesul protejării faunei și florei sălbatice și al conservării habitatelor naturale;
- pentru prevenirea producerii unor daune importante, în special asupra culturilor agricole, animalelor domestice, pădurilor, pescăriilor, apelor și altor bunuri;
- în interesul sănătății și securității publice sau pentru alte rațiuni de interes public major, inclusiv de natură socială sau economică, și pentru consecințe benefice de importanță fundamentală pentru mediu;
- în scopuri de cercetare științifică și educație, de repopulare și de reintroducere a acestor specii, precum și pentru operațiuni de reproducere necesare în acest scop, inclusiv pentru răspândirea artificială a plantelor;
- pentru a permite, în condiții strict controlate, într-o manieră selectivă și într-o măsură limitată, prinderea sau deținerea unui număr limitat și specificat de exemplare din speciile prevăzute în anexele nr. 4A și 4B.

E. Conservarea altor bunuri ale patrimoniului natural. Se înscrie în această categorie și se conservă și protejează: tipurile geomorfologice deosebite, de relief pozitiv sau negativ, cum sunt colinele, depresiunile, dolinele, șeile, văile carstice, ponoarele, izbucurile și altele, în cadrul ariilor naturale protejate existente sau în cadrul unor arii naturale de interes geomor-

fologic, corespunzător delimitate și puse sub regim special de protecție; bunurile patrimoniului natural, respectiv peșteri, depozite fosilifere, formațiuni geologice, mineralogice, arbori seculari ori reprezentativi izolați și altele asemenea, prin stabilirea unor zone de protecție corespunzătoare ca întindere scopului de conservare a bunurilor naturale.

a) Regimul de conservare și protejare a patrimoniului geologic și speologic

Bunurile patrimoniului geologic și speologic, ca bunuri naturale ale subsolului, sunt, în condițiile legii, bunuri proprietate publică a statului; nominalizarea lor se face prin hotărâre a Guvernului.

a¹) Conservarea patrimoniului speologic

În scopul evitării efectelor negative asupra bunurilor patrimoniului speologic se interzic:

- colectările de faună, fosile sau de obiecte de interes arheologic din peșteri, efectuate fără autorizația emisă de Comisia Patrimoniului Speologic, potrivit prevederilor art. 45;
- utilizarea neautorizată a peșterilor și desfășurarea unor activități ce pot pune în pericol integritatea sau echilibrul natural al peșterilor;
- dislocarea, vânzarea, cumpărarea, colecționarea speleotemelor sau altor resurse ale peșterilor;
- degradarea prin inscripționare sau poluarea peșterilor prin depozitarea în interiorul lor ori în elementele de relief, cu care acestea comunică în mod direct, de obiecte, deșeuri de orice fel, cadavre, substanțe toxice și periculoase, combustibili de orice natură;
- distrugerea sau degradarea marcajelor ori a panourilor indicatoare din exteriorul sau din interiorul peșterilor;
- efectuarea neautorizată, în perimetrul de la suprafață sau în apropierea intrării unei peșteri protejate, a unor lucrări, cum ar fi: derocări, defrișări, baraje, explozii, construcții;
- îngrădirea accesului persoanelor autorizate spre intrările peșterilor;
- popularizarea, mediatizarea datelor precise de identificare și localizare a peșterilor din clasa A, care prin natura lor pot conduce la periclitarea patrimoniului speologic din această categorie (art. 44).

Pe baza unei autorizații eliberată de Comisia Patrimoniului Speologic, în urma unei cereri scrise, care va conține precizări privind scopul, mijloacele, durata, proporțiile, garanțiile acțiunii (art. 45), se pot desfășura: activități științifice, de explorare, turism speologic specializat și de documentare în peșteri din clasa A; săpături, derocări și colectări din peșteri; amenajarea infrastructurii pentru turism sau orice altă formă de utilizare ori exploatare a resurselor peșterilor.

a²) Protecția peșterilor

Peștera este un cavernament de origine geomorfologică naturală, ale cărei dimensiuni conferă interiorului o obscuritate absolută. Resursele sale sunt reprezentate de obiecte, materiale, substanțe și forme de viață care există sau se formează în mod natural în peșteri: formațiuni minerale, roci, sedimente, depozite paleontologice, situri arheologice, specii sălbatice, acumulări de ape subterane.

Referitor la regimul acestora, legea stipulează, în prealabil, două reguli: obligația beneficiarului unei lucrări de investiții de a anunța descoperirea oricărei peșteri în frontul unei lucrări miniere sau al unei cariere celei mai apropiate instituții abilitate, respectiv administratorului sau custodelui ariei naturale protejate, agenției județene pentru protecția mediului sau reprezentanților autorităților administrației publice locale și, respectiv, cea a proprietarilor sau administratorilor terenurilor ce cuprind intrări în peșteri de a permite accesul spre aceste intrări (servitute specială de trecere).

Peșterile se clasifică, potrivit legii, după cum urmează:

- clasa A – peșteri cu sectoare de valoare excepțională, care, prin interesul științific sau unicitatea resurselor, sunt reprezentative pentru patrimoniul speologic național și internațional;
- clasa B – peșteri cu sectoare de importanță națională, care se disting prin mărime, raritatea resurselor și prin potențial turistic;
- clasa C – peșteri cu sectoare de importanță locală, protejate pentru semnificația lor geologică, peisagistică, hidrologică, istorică, biodiversitate, potențial turistic sau pentru dimensiunile lor;

- clasa D – peșteri de dimensiuni mici sau medii fără o valoare explicită, dar importante pentru geologia, biodiversitatea și evoluția unei regiuni, al căror spațiu trebuie conservat și protejat de poluare sau distrugeri. Pentru încadrarea/reîncadrarea peșterilor în clasele A, B, C și D se constituie, prin ordin al conducătorului autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor, Comisia Patrimoniului Speologic, care funcționează sub coordonarea autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor, pe baza unui regulament propriu, parte a ordinului de constituire. Comisia Patrimoniului Speologic este formată din specialiști ai Institutului de Speologie „Emil Racoviță” al Academiei Române, ai Federației Române de Speologie și ai altor instituții și organizații naționale cu competențe în domeniul explorării, protecției și conservării patrimoniului speologic. Peșterile din clasa A nu pot face obiectul niciunei modificări a factorilor naturali sau amenajări, cu excepția celor destinate protejării peșterii și a celor temporare necesare explorării lor și/sau evacuării victimelor în caz de accident. Ele pot face obiectul explorărilor speologice, cercetării științifice, turismului speologic specializat sau al activităților de documentare, pe bază de autorizații emise de Comisia Patrimoniului Speologic și cu avizul emis de administratorii/custozii ariei naturale protejate, în limitele stabilite prin regulamentele și planurile de management. Peșterile din clasa B se constituie ca monumente ale naturii. Peșterile din clasa C se constituie ca rezervații naturale. Peșterile din clasa C pot face obiectul explorărilor speologice, activităților de documentare, cercetării științifice, amenajărilor turistice sau al altor forme de valorificare, pe baza autorizațiilor emise de Comisia Patrimoniului Speologic, cu avizul administrației/custodelui ariei naturale protejate în care sunt incluse.

b) Conservarea patrimoniului geologic

Potrivit legii, fac parte din patrimoniul geologic tipurile de obiective care conservă eșantioane reprezentative din punct de vedere paleontologic, petrografic, mineralogic, structural, stratigrafic.

Inventarierea, clasificarea, protecția și conservarea acestuia, precum și elaborarea și controlul măsurilor de protecție și conservare a patrimoniului geologic, supravegherea și controlul ariilor protejate de interes geologic sunt în competența Academiei Române și a autorităților teritoriale pentru protecția mediului.

Instituirea regimului special de protecție pentru ariile naturale protejate de interes geologic se face în conformitate cu prevederile speciale în materie.

Pentru evitarea efectelor negative asupra bunurilor patrimoniului geologic se interzic:

a) distrugerea, perturbarea sau alterarea siturilor de conservare pentru obiective geologice;

b) dislocarea, prelevarea rocilor, fosilelor, vegetației de pe aria unui sit de conservare, fără acordul celui care o administrează;

c) intrarea în perimetrul protejat fără permisul de acces eliberat de cel care îl administrează;

d) schimbarea regimului juridic al unui sit sau al unui teren ce cuprinde un sit de conservare de interes geologic aflat în proprietate publică (art. 47).

În cadrul șantierelor de exploatare, managerii acestora vor desemna persoane de specialitate sau custozi, după caz, care să vegheze la protejarea bunurilor geologice din fronturile de lucru, asigurându-se astfel:

a) supravegherea permanentă a zonelor de extracție și conservarea materialului de proveniență paleobiologică sau minerală;

b) avertizarea lucrătorilor asupra aspectelor ce privesc conservarea anumitor bunuri geologice ce pot fi ulterior înregistrate ca situri de conservare sau bunuri ale patrimoniului geologic;

c) conservarea perimetrelor care au sau pot dobândi regim de protecție specială;

d) conservarea colecțiilor de bunuri geologice de proveniență locală;

e) colaborarea cu conducerea șantierului și cu autoritățile locale;

f) întocmirea de rapoarte periodice asupra activității de conservare, care se înaintează Academiei Române și autorităților teritoriale pentru protecția mediului.

Florile de mină și fosilele de plante și animale vertebrale și nevertebrate sunt considerate bunuri ale patrimoniului natural din momentul descoperirii lor; comercializarea pe piața internă, intracomunitară și exportul în orice scop al acestora se pot face numai cu acordul autorității competente pentru protecția mediului, cu avizul prealabil al Academiei Române.

Secțiunea a 3-a. Regimul sancționator

În vederea asigurării măsurilor de protecție și conservare stipulate, O.U.G. nr. 57/2007 instituie și un regim sancționator, format dintr-o serie de infracțiuni și contravenții.

Astfel, sunt incriminate și pedepsite cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă:

a) scoaterea definitivă sau temporară din circuitul agricol ori silvic de terenuri de pe raza ariei naturale protejate, cu excepția celor aflate în zonele de dezvoltare durabilă, pentru alte obiective decât cele prevăzute la art. 27 alin. (1);

b) scoaterea definitivă sau temporară din circuitul agricol ori silvic de terenuri de pe raza ariei naturale protejate fără acordul administratorului sau, după caz, al custodelui, emis potrivit prevederilor art. 27 alin. (2);

c) nerespectarea prevederilor art. 28 alin. (1);

d) nerespectarea prevederilor art. 33 alin. (1) și (2);

e) vânarea speciilor de păsări prevăzute în anexa nr. 5C în perioadele de reproducere și creștere a puilor;

f) vânarea speciilor de păsări migratoare prevăzute în anexa nr. 5C în perioada lor de reproducere sau pe parcursul rutei de întoarcere spre zonele de cuibărit;

g) capturarea sau uciderea speciilor de faună sălbatică prevăzute în anexele nr. 5A, 5B, 5C, 5D și 5E și pentru cazurile în care se aplică derogări, conform prevederilor art. 38, prelevarea, capturarea sau uciderea speciilor prevăzute în anexele nr. 4A și 4B cu metodele sau mijloacele prevăzute în anexa nr. 6;

h) capturarea sau uciderea speciilor sălbatice cu mijloace nelegale;

i) amplasarea de construcții, investiții în afara zonelor de dezvoltare durabilă din arile naturale protejate, cu excepția celor destinate administrării ariei naturale protejate, a celor destinate prevenirii unor calamități naturale și a celor realizate în scopul asigurării securității naționale. Contravențiile prevăzute se conformează regimului comun stabilit prin O.G. nr. 2/2001.

Secțiunea a 4-a. Regimul juridic de protecție și conservare a Rezervației Biosferei „Delta Dunării”

Delta Dunării este cea mai mare și mai puțin afectată zonă umedă a Europei, constituind o regiune de importanță internațională¹.

Ea este în același timp deosebit de fragilă, mediul deltaic fiind supus în ultimele decenii unei degradări grave, ca urmare a supradezvoltării navigației, exploatării neraționale a resurselor piscicole, agriculturii și operațiunilor de regularizare, poluării sub diferite forme.

Într-o asemenea situație, în ultimii ani s-au adoptat o serie de măsuri, inclusiv legislative, vizând oprirea proceselor de degradare a patrimoniului natural al deltei și reconstrucția sa ecologică. Rezultatul principal îl constituie, din acest punct de vedere, constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, cu un statut juridic complex, menită să asigure gestionarea corespunzătoare și dezvoltarea durabilă a resurselor naturale ale zonei.

§1. Evoluția reglementărilor vizând protecția și conservarea Deltei Dunării

Prin Decretul nr. 103 din 7 februarie 1990 au fost sistate lucrările de aplicare a programului de amenajare și exploatare integrală a Deltei Dunării, a fost abrogat Decretul nr. 92/1983 și au fost oprite oricare alte activități care ar afecta mediul deltaic. Totodată, s-a prevăzut elaborarea unui studiu din care să rezulte măsurile necesare pentru utilizarea economică a teritoriului zonei, în condiții de redresare și menținere a echilibrului ecologic. Prin Decretul nr. 187 din 30 martie 1990, România a aderat la Convenția UNESCO adoptată la 16 noiembrie 1972, iar Delta Dunării a fost înscrisă pe lista patrimoniului mondial în decembrie 1991 și a fost declarată rezervație a biosferei.

Reflectând asemenea evoluții, prin H.G. nr. 983/1990 (privind organizarea și funcționarea Ministerului Mediului), pentru îndrumarea și controlul întregii activități științifice, de turism și agrement din Deltă s-a înființat Administrația Rezervației „Delta Dunării”, instituție cu personalitate juridică în subordinea Ministerului Mediului.

Un pas important în stabilirea noului regim de protecție și conservare a mediului deltaic l-au constituit aderarea României, prin Legea nr. 5/1991, la Convenția asupra zonelor umede de importanță internațională, în special ca habitat al păsărilor acvatice (încheiată la Ramsar la

¹ Delta Dunării se întinde pe o suprafață de 550.000 ha (dintre care peste 400.000 ha în România, și restul în Ucraina), constituind o importantă zonă a biodiversității. Apele ei găzduiesc peste 75 de specii de pești (inclusiv sturioni). Aici se găsesc formațiuni unice de stejari, crescute pe vechi plaje, care, împreună cu stepele adiacente, adăpostesc multe specii de plante și animale. Numeroase specii de păsări pe cale de dispariție se mai întâlnesc încă în deltă, precum: cormoranul pitic, gâsca cu piept roșu, pelicanii dalmatieni etc.

2 februarie 1971), și înscrierea Deltei Dunării (în mai 1991) pe lista aferentă acestei convenții¹. Toate aceste reglementări au stabilit un ansamblu de reguli internaționale aplicabile Deltei Dunării, completate cu prevederi legislative de ordin intern.

§2. Reglementările internaționale privind protecția și conservarea Deltei Dunării

Cele două convenții internaționale (respectiv Convenția UNESCO și cea de la Ramsar) stabilesc un sistem general de protecție la nivel național și internațional.

2.1. Protecția Deltei Dunării ca obiectiv al patrimoniului mondial

Primul principiu consacrat de acest document internațional deosebit de important este acela al obligației tuturor statelor de a proteja bunurile naturale și culturale excepționale care, privite în mod colectiv, aparțin întregii umanități, și de a nu lua nicio măsură susceptibilă de a prejudicia direct ori indirect acest patrimoniu. Dispozițiile convenției încearcă o conciliere cât mai bună posibil între principiile suveranității și integrității teritoriale și necesitatea unei intervenții internaționale. Astfel, pe de o parte, se stabilește clar că guvernele naționale sunt responsabile de protecția siturilor, patrimoniului mondial aflat sub jurisdicția lor, iar pe de altă parte, că acestea trebuie să coopereze în acest domeniu. Bunurile naturale care fac parte din patrimoniul mondial rămân supuse legislației statului competent teritorial în ceea ce privește proprietatea, în sensul că acestea vor continua să aparțină entităților publice, private ori particularilor.

Acest stat are competența de a identifica și a delimita diferitele bunuri care să fie înscrise pe lista patrimoniului natural mondial supus protecției. Făcând acest lucru în privința Deltei Dunării, statul român a subscris obligațiilor de a adopta o politică generală de a conferi acestuia o funcție în viața colectivă și a integra preocupările de protecție a mediului în programele de dezvoltare economico-socială².

Măsuri juridice, științifice, tehnice, administrative și financiare și, în special, existența unor servicii speciale trebuie să asigure conservarea, valorificarea și refacerea acestui patrimoniu (art. 5 din Convenția de la Ramsar).

Statele trebuie să trimită periodic rapoarte asupra măsurilor pe care le-au întreprins în acest sens unui comitet special creat de convenție (art. 29).

Pe de altă parte, comunitatea internațională exercită o influență efectivă, prin intermediul UNESCO, ca autoritate morală și de acordare de asistență tehnică și financiară.

Așa se face că documentul a instituit un sistem de cooperare internațională pentru a ajuta statele sărace în eforturile lor de a asigura o protecție corespunzătoare elementelor naturale reprezentative. În acest sens, a fost creat un comitet interguvernamental al patrimoniului mondial natural și cultural care, pe baza criteriilor pe care le stabilește el însuși, dar cu

¹ În plus, România a semnat la 5 iunie 1992 Convenția asupra biodiversității, iar prin Legea nr. 13/1993 a ratificat Convenția privind conservarea vieții sălbatice și habitatelor naturale din Europa, adoptată la Berna la 19 septembrie 1979.

² Pentru o prezentare generală a celor două convenții, a se vedea: *Al. Kiss, Ch. Beurier, Droit international de l'environnement*, Ed. Pedone, Paris, 2004; *C. Cameron, Caractéristiques positives et faiblesses de la Convention du patrimoine naturel*, în *Nature et ressources* nr. 3/1992, p. 18-21.

consimțământul statelor competente teritorial, întocmește o listă a patrimoniului mondial și o altă a patrimoniului mondial în pericol.

Tot comitetul este cel care studiază și decide în privința cererilor de asistență internațională pentru protecția, conservarea, valorificarea ori reanimarea elementelor acestui patrimoniu.

În ansamblul său, Convenția UNESCO consacră principiul conform căruia bunurile naturale care privesc întreaga omenire trebuie să fie conservate în interesul umanității și un proces de asistență internațională trebuie să ajute statele aflate în nevoie, competente din punct de vedere teritorial, și care sunt un fel de depozitar al bunurilor care fac parte din patrimoniul universal. De altfel, trebuie subliniat faptul că, respectând întocmai independența de jurisdicție a fiecărui stat, convenția încurajează statele-părți a se angaja pentru respectarea acestui patrimoniu și deschide perspective acțiunii internaționale.

În sfârșit, Convenția privind patrimoniul mondial este singurul tratat cu vocație universală privind conservarea unui patrimoniu cultural și natural aparținând întregii umanități.

2.2. Conservarea Deltei Dunării ca zonă umedă de interes internațional

Ca resurse de mare valoare economică, culturală, științifică și recreativă, cele peste 300 de zone umede înscrise pe lista Ramsar, printre care și Delta Dunării, se bucură de un regim național și internațional special de protecție și conservare.

Convenția din 1971¹ stabilește pentru statele-părți în primul rând cerința de a elabora și a aplica planurile lor de amenajare, astfel încât să se favorizeze conservarea acestor zone și să asigure utilizarea rațională a resurselor lor (art. 3). Conservarea trebuie să fie promovată prin crearea de rezervații în zonele umede, acestea fiind sau nu înscrise pe listă, și prin realizarea supravegherii adecvate a stării acestora (art. 4).

Gestiunea rațională presupune măsuri legislative și administrative în vederea asigurării creșterii efectivelor la populațiile de păsări acvatice, protejării faunei și florei și a habitatelor naturale din zonă.

Orice reducere a suprafeței unei zone umede trebuie să fie compensată prin crearea de noi rezervații naturale. Totodată, documentul consacră convenția statelor semnatare de a-și coordona politicile lor de conservare.

De asemenea, este stipulată obligația de a coopera pentru statele care împart aceleași zone umede, bazine hidrografice ori aceleași populații de animale din zonele umede, ca de exemplu păsările de apă migratoare.

2.3. Conceptul de rezervație a biosferei

Conceptul de rezervație a biosferei a fost introdus de către consiliul internațional de coordonare a Programului MAB din cadrul UNESCO în anul 1970. Scopul declarat al acestuia l-a constituit stabilirea unei serii de arii protejate, legate între ele printr-o rețea de coordonare internațională, având ca obiectiv demonstrarea beneficiilor conservării pentru societate și procesul de dezvoltare.

¹ Intrată în vigoare în 1975, a fost amendată în 1987 pentru a permite stabilirea unei structuri administrative formate dintr-un comitet permanent și un secretariat.

Acest obiectiv urma să fie atins prin elaborarea unui management de conservare și gestiune a acestor zone, dezvoltarea unui sistem de monitoring, participarea colectivităților locale și informare și educație ecologică.

Prima rezervație a biosferei a fost desemnată în 1976, în prezent numărul acestora depășind 230, în circa 75 de țări, acoperind o arie de peste 1,5 milioane km².¹

În urma evoluțiilor de peste două decenii, conceptul actual de rezervație a biosferei exprimă drept cerințe esențiale: cuprinderea a trei zone de protecție (zona centrală, zona-tampon și zone de tranziție), îndeplinirea a trei funcții principale (conservare, cercetare și dezvoltare) și existența unei instituții având competența de a gera ansamblul zonei.

2.4. Legea privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”

În realizarea angajamentelor internaționale și pentru constituirea unui regim adecvat de protecție și conservare a Deltei Dunării a fost elaborată și adoptată de către parlament o lege specială, respectiv Legea nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”², cu modificările ulterioare.

Actul legislativ cuprinde trei mari categorii de dispoziții:

- a) dispoziții referitoare la regimul general și special de protecție;
- b) dispoziții cu caracter instituțional și de autorizare și
- c) sancțiuni.

În prezent, în urma modificărilor aduse Legii nr. 82/1993, rezervației i se aplică regimul de arie naturală protejată conform O.U.G. nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 49/2011, și se încadrează în următoarele categorii de management: rezervație a biosferei, zonă umedă de importanță internațională, sit al patrimoniului natural și universal și sit al rețelei Natura 2000³ (art. 2¹).

Noul regim de protecție surprinde, ca elemente esențiale, calitatea de patrimoniu natural mondial și zonă umedă de importanță internațională, supusă unui regim de protecție și conservare bazat mai ales de promovarea unui tip de dezvoltare durabilă.

2.4.1. Zonele de protecție a rezervației

Pentru asigurarea protecției și conservării unor zone de habitat natural și a diversității biologice specifice, precum și pentru valorificarea resurselor naturale disponibile, potrivit cerințelor de consum ale populațiilor locale și în limitele potențialului biologic natural de rege-

¹ În 1984, consiliul MAB a lansat un plan de acțiune pentru a coordona aplicarea conceptului general de rezervație a biosferei, cuprinzând nouă obiective fundamentale și 35 de acțiuni specifice, formând împreună trei mari domenii: dezvoltarea și intensificarea rețelei, folosirea acestora pentru cercetare și monitoring și conservarea rezervațiilor.

² M.Of. nr. 283 din 7 decembrie 1993.

³ Din punct de vedere fizico-geografic, rezervația cuprinde: Delta Dunării, sărăturile Murighiol-Plopu, complexul lagunar Razim-Sinoe, Dunărea maritimă până la Cotul Pisicii, sectorul Isaccea-Tulcea, cu zona inundabilă, litoralul Mării Negre de la Brațul Chilia până la Capul Midia, apele maritime interioare și marea teritorială, până la izolația de 20 m inclusiv. Limita continentală a rezervației este reprezentată de contactul Podișului Dobrogean cu zonele umede și palustre.

nerare a acestor resurse, se delimitează următoarele zone cu regim diferențiat de protecție ecologică¹:

- a) zone strict protejate, având regimul de conservare al rezervațiilor științifice;
- b) zone tampon, cu rol de protecție a zonelor strict protejate și în care sunt admise activități limitate de valorificare a resurselor disponibile, în conformitate cu planurile de management aprobate;
- c) zone de dezvoltare durabilă, valorificabile economic prin practici tradiționale sau tehnologii noi, ecologic admise;
- d) zone de reconstrucție ecologică, în care se realizează numai măsuri de refacere a mediului deteriorat, devenind ulterior zone de dezvoltare durabilă sau zone strict protejate (art. 3).

Regimul specific, cu precizarea măsurilor concrete de protecție și al fiecărei zone va fi stabilit prin statutul rezervației.

În acest sens, o deosebită importanță prezintă distincția în cele trei zone pe care trebuie să le cuprindă, în principiu, fiecare rezervație a biosferei și zonele prevăzute de legislațiile naționale în materie.

Totodată, în 1988, consiliul MAB a relevat o serie de schimbări care să fie operate în vederea modernizării conceptului și sprijinirii aplicării sale din punct de vedere financiar. La rândul său, Conferința UNESCO a adoptat o rezoluție prin care cere consolidarea statutului juridic al rezervației biosferei protejate. Așa de exemplu, expresia „zonă-tampon” poate fi utilizată în două sensuri diferite, după cum este vorba despre o zonă-tampon a rezervației biosferei ori despre cea a zonei protejate care constituie zona sa centrală. Or, se știe că limitele acestor zone nu coincid. Legea stabilește regula că zonele cu regim de protecție integrală sunt protejate în mod obligatoriu de zone-tampon.

2.4.2. Regimul de administrare

Pentru aplicarea regimului general de protecție și conservare a Rezervației Biosferei „Delta Dunării” și administrarea patrimoniului natural din domeniul public de interes național și pentru refacerea și protecția unităților fizico-geografice aferente, prin lege s-a înființat Administrația Rezervației, ca instituție publică cu personalitate juridică, cu sediul în municipiul Tulcea aflată în subordinea autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor².

Din punct de vedere structural, Administrația este condusă de către Guvernator, cu rang de subsecretar de stat, ale cărui atribuții se stabilesc prin regulamentul de organizare și funcționare al Administrației Rezervației (art. 4). Activitatea Administrației Rezervației este îndrumată și supravegheată de către Consiliul științific (format din 15 membri, dintre care 3 reprezentanți ai administrației publice locale) și Colegiul executiv, ambele organisme având ca președinte pe Guvernatorul Rezervației. Corpul de inspecție și pază realizează supravegherea întregului teritoriu al rezervației și sancționează nerespectarea măsurilor de protecție stabilite

¹ Delimitate prin planul de management al rezervației, conform art. 3 din Legea nr. 82/1993.

² Anterior, prin H.G. nr. 983/1990 abrogată prin H.G. nr. 264/1991 privind organizarea și funcționarea Ministerului Mediului, pentru coordonarea și controlul întregii activități științifice, de turism și agrement din Delta a fost creată Administrația Deltei Dunării, rezervație a biosferei, instituție cu personalitate juridică în subordinea Ministerului Mediului. Ulterior, toate hotărârile guvernamentale privind organizarea și funcționarea ministerului de resort (inclusiv H.G. nr. 792/1992 privind organizarea și funcționarea Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului) au prevăzut Administrația Rezervației, cu regim de serviciu public descentralizat al ministerului în unitățile administrativ-teritoriale.

conform legii. Administrația îndeplinește funcția de autoritate de mediu pe teritoriul rezervației și organism de gestiune a problemelor de protecție și conservare a patrimoniului natural al zonei deltaice, conform statutului său intern și internațional de rezervație a biosferei.

Practica internațională relevă că, de obicei, alături de administrația propriu-zisă, se apelează la organisme consultative, formate din specialiști, reprezentanți ai populației locale, organizațiilor neguvernamentale etc., competente să emită o serie de avize.

Data fiind importanța deosebită a participării reprezentanților colectivităților locale la adoptarea deciziilor privind teritoriul rezervației, pe lângă Administrația Rezervației funcționează un Consiliu consultativ de administrare, alcătuit din reprezentanți ai instituțiilor, organizațiilor economice, organizațiilor neguvernamentale, autorităților și comunităților locale care dețin cu orice titlu suprafețe, bunuri sau au interese în perimetrul rezervației și care sunt implicate și interesate în aplicarea măsurilor de protecție, conservare și dezvoltare durabilă a zonei, cu rol consultativ în procesul de adoptare a deciziilor care pot afecta interesele reprezentanților săi, precum și în procesul de elaborare și adoptare a planului de management al rezervației.

Tot în componența Administrației Rezervației funcționează și corpul de inspecție și pază, având ca funcție realizarea supravegherii întregului teritoriu al rezervației și sancționarea nerespectării măsurilor de protecție stabilite în statutul rezervației.

2.4.3. Atribuțiile Administrației Rezervației Biosferei „Delta Dunării”

Conform legii de constituire și actelor normative subsecvente, Administrația Rezervației îndeplinește două mari categorii de atribuții: de administrare a patrimoniului natural din domeniul public de interes național al rezervației și, respectiv, de refacere și protecție a unităților fizico-geografice ale acesteia.

A. Atribuțiile de administrare. Potrivit art. 10 al actului normativ, suprafețele terestre și acvatice, inclusiv terenurile aflate permanent sub apă, existente în perimetrul rezervației, delimitat potrivit prevederilor art. 22 alin. (1), împreună cu resursele naturale pe care le generează, constituie patrimoniu natural, domeniu public de interes național și sunt în administrarea Administrației Rezervației.

Terenurile din domeniul public de interes județean și/sau local utilizate ca amenajări agricole sau piscicole și care, datorită degradării sau altor cauze, nu mai pot fi exploatate în scopul pentru care au fost amenajate inițial vor fi supuse lucrărilor de reconstrucție ecologică aprobate prin planul de management al rezervației. Valorificarea resurselor regenerabile terestre și acvatice, precum și utilizarea unor terenuri pentru realizarea de obiective de investiții în zonele valorificabile din punct de vedere economic ale domeniului public de interes național pot fi concesionate în condițiile legii de Administrația Rezervației. Populația locală are drept de preempțiune.

Valorificarea resurselor naturale prin activități economice tradiționale – pășunat, cultivarea terenurilor ieșite temporar de sub ape, albinărit, recoltarea florei și a faunei naturale terestre și acvatice, practicarea serviciilor de turism și agrement, a pescuitului și vânătorii sportive, realizarea de servicii de transport pe canalele navigabile, cu excepția brațelor Dunării – desfășurate pe terenurile aparținând domeniului public de interes național, se efectuează pe baza permisului de practicare a activităților respective, eliberat de Administrația Rezervației.

Accesul persoanelor fizice în perimetrul rezervației în scop turistic și recreativ-sportiv, cu excepția localnicilor, se face după achitarea tarifelor stabilite, în baza permisului emis de Administrația Rezervației. Tariful pentru emiterea permisului privind accesul în rezervație va

include și contribuția vizitatorilor la cheltuielile pe care Administrația Rezervației le face pentru activitatea de salubritate a domeniului public de interes național. Procedura de emitere a permiselor privind accesul în rezervație și activitățile desfășurate pe teritoriul rezervației se stabilește prin regulamentul rezervației.

Taxele de autorizare pentru organizarea unor activități economice, de turism și agrement pe teritoriul rezervației se stabilesc, la propunerea Administrației Rezervației, de consiliul județean.

Desfășurarea activităților economico-productive, de turism și de agrement de către persoane fizice și juridice pe teritoriul rezervației se autorizează de autoritățile publice locale competente conform legii și de către autoritatea publică centrală pentru dezvoltare regională și turism, pe baza autorizației de mediu emise de Administrația Rezervației. Taxele încasate din autorizări de către autoritățile administrației locale se constituie fonduri la dispoziția autorităților administrației publice locale emitente ale autorizațiilor (art. 11).

Tarifele încasate pentru actele de reglementare, altele decât cele emise de Administrația Rezervației în calitate de autoritate de mediu, se constituie venituri la dispoziția Administrației Rezervației pentru promovarea proiectelor, programelor și acțiunilor de conservare a biodiversității.

Desfășurarea activității economico-productive, de turism și agrement de către persoane fizice și juridice în legătură cu terenurile aflate în perimetrul rezervației și care sunt obiect al dreptului de proprietate privată a persoanelor fizice și juridice sau aparținând domeniului public ori privat, local sau județean se autorizează de către Consiliul Județean Tulcea, pe baza acordului și autorizației de mediu emise de către Administrația Rezervației. Ca atribuții de autorizare ecologică, îndeplinind funcția de autoritate de mediu, în condițiile legii, pe teritoriul rezervației [art. 6 lit. e)] emite acordul și autorizația de mediu privind organizarea și desfășurarea activităților economico-productive, de turism și agrement de către persoane fizice și juridice în concordanță cu cerințele conservării biodiversității și a structurilor ecologice specifice și exercită modul de aplicare a prevederilor acestora [art. 6 lit. f)].

În același context, administrația îndeplinește rolul de autoritate competentă pentru derularea procedurii privind evaluarea de mediu pentru planurile și programele de pe teritoriul rezervației [art. 6 lit. h)].

B. Atribuții de protecție și conservare a mediului, inclusiv de reconstrucție ecologică. Acestea au un caracter general, în sensul că sunt exercitate în privința întregului teritoriu al rezervației, indiferent de titularul dreptului de proprietate sau de administrare asupra diferitelor zone ale acesteia. Este vorba despre o competență generală și exclusivă a Administrației Rezervației.

Legea stabilește în acest sens mai întâi unele atribuții de evaluare ecologică, respectiv a stării ecologice a patrimoniului natural, a resurselor naturale și a nivelului de valorificare a acestora, în acord cu potențialul lor de regenerare și cu capacitatea de suport a ecosistemelor [art. 6 lit. a), d)]. Acestea sunt completate cu funcțiile de promovare a activității de cercetare și cooperare științifică internațională, organizarea de acțiuni de informare, educație și propagandă ecologică și de conlucrare și cooperare la nivel intern și internațional în domeniu [art. 6 lit. j), k), l)].

Atribuțiile propriu-zise de protecție se exprimă în: asigurarea măsurilor necesare conservării și protecției genofondului și biodiversității, stabilirea și aplicarea măsurilor de reconstrucție ecologică a ecosistemelor deltaice [art. 6 lit. a), a¹), b)].

Acestea se completează cu cele de sprijin și protejare a activităților economice tradiționale ale populației locale [art. 6 lit. g)].

După cum este cunoscut, în această privință dreptul poate interveni atât prin apărarea proprietății în dimensiunea sa de patrimoniu natural față de eventualele agresivități din afară (prin punerea la dispoziția proprietarului a unei serii de proceduri și acțiuni de apărare și reparare a eventualelor pagube), cât și prin impunerea unor servituți publice legale privind măsurile generale de protecție a mediului. De altfel, măsurile stabilite de lege ca servituți ale dreptului de proprietate reprezintă în prezent principala cale juridică de promovare a obiectivelor protecției și conservării mediului natural. În acest sens, legea stabilește obligația generală a persoanelor fizice sau juridice care dețin cu titlu de proprietate terenuri pe teritoriul rezervației de a le gospodări prin mijloace ecologice admise, tradiționale sau recomandate de autoritățile științifice. Mai mult, art. 8 recunoaște și garantează dreptul populației locale de a păstra obiceiurile specifice locale și activitățile economice tradiționale.

Dar această situație ridică problema deosebit de importantă a compensațiilor ce trebuie acordate proprietarilor pentru lipsa de câștig suferită ca urmare a respectării măsurilor de protecție ecologică. Din acest punct de vedere, legea oferă soluții parțiale.

Astfel, prin art. 6 lit. g) stabilește ca atribuție a Administrației Rezervației sprijinirea și protejarea activităților economice tradiționale ale populației locale, iar prin art. 8 se prevede că va asigura, după caz, prin compensații continuitatea acestora (pescuit, agricultură, recoltarea stufului). În consecință, Administrația Rezervației face propuneri către autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și pădurilor pentru acordarea de compensații, potrivit legii, în cazul restrângerii sau încetării unor activități economice tradiționale impuse de măsuri restrictive de management.

Desigur, pe calea reglementărilor de aplicare a legii este necesar să se prevadă în amănunțime procedura de evaluare și acordare a acestor compensații, altfel existând riscul inoperativității acestor prevederi legale, din cauza caracterului lor prea general.

S-ar putea, de asemenea, identifica și consacra și alte forme financiar-fiscale de stimulare a proprietarilor, în sensul respectării și promovării măsurilor de protecție ecologică (ca de exemplu, degrevări fiscale, credite avantajoase etc.).

C. Regimul sancționator. Nerespectarea măsurilor legale instituite în vederea gospodăririi raționale, protecției și conservării rezervației este sancționată sub forma contravențiilor stabilite expres de lege (art. 12 și 13). Amenda sancționatoare poate fi aplicată atât persoanelor fizice, cât și persoanelor juridice (în acest caz cuantumul fiind mai ridicat), iar constatarea și sancționarea contravențiilor se realizează de către persoanele împuternicite în acest sens de către Administrația Rezervației și organele Ministerului de Interne.

D. Concluzii. Prin adoptarea Legii privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării” se instituie și se dezvoltă un regim special de protecție și gestionare rațională a acestei zone de importanță națională și internațională. Datorită calității de obiectiv al patrimoniului natural mondial și zonă umedă de însemnătate internațională a deltei, regimul juridic general al acesteia este completat prin prevederile documentelor internaționale în materie, ratificate de România (precum Convenția UNESCO ori Convenția de la Ramsar). Totodată, sunt aplicabile o serie de reglementări privind exploatarea căilor navigabile ale Dunării și a sectorului maritim aferent rezervației.

Desigur, în aplicarea legii și potrivit prevederilor sale, Statutul Rezervației Biosferei „Delta Dunării” va completa acest regim, prin precizarea modului de organizare și funcționare a

Administrației Rezervației, stabilirea măsurilor de gestionare, protecție și conservare a fiecărei zone funcționale, a procedurilor de autorizare a activităților și acordare a compensațiilor, realizarea controlului și pazei etc.

Totodată, vor fi elaborate și aplicate norme tehnice privind desfășurarea activităților economico-productive, de turism și agrement pe teritoriul rezervației, în vederea prevenirii poluării și perturbării echilibrului ecologic.

Fără îndoială, odată adoptat și intrat în vigoare, regimul juridic de protecție și conservare a Rezervației Biosferei „Delta Dunării” va trebui perfecționat continuu, în raport și cu rezultatele aplicării sale practice.

Secțiunea a 5-a. Protecția faunei

Reprezentând totalitatea speciilor de animale (în sens larg), fauna prezintă importanță din punct de vedere juridic sub aspectul protecției animalelor (sălbatică și domestică) și a păsărilor.

Astfel, protecția animalelor sălbatică și protecția animalelor domestice urmăresc finalități diferite: în primul rând, ocrotirea acestora de acte de cruzime, rele tratamente și abandon, iar în al doilea rând, protejarea lor față de captură, distrugere și comercializare, ca acte care pot duce la dispariția speciilor. Mijloacele și formele juridice diferă și ele, în această privință fiind mult mai perfecționate cele referitoare la protecția animalelor sălbatică.

La nivelul concepției generale, asistăm la evoluții semnificative, de la considerarea animalelor ca simple „lucruri însuflăite”, bunuri mobile, și până la a considera orice animal ca o „ființă sensibilă” și a-i recunoaște în consecință calitatea de subiect de drept. În acest context, se are în vedere consacrarea unor „drepturi ale animalului”, cu consecințe juridice dintre cele mai diverse.

Din cauza poziționării sale în centrul geografic al Europei, pe traseele de migrație ale speciilor dinspre est spre vest și de la sud spre nord (și viceversa), precum și în apropierea refugiilor glaciare, dar și ca rezultat al influenței reliefului major, în special al Carpaților, și acțiunii factorilor de mediu locali, România are o faună deosebit de variată calitativ și bogată cantitativ. Pe teritoriul său se interferează specii cu origini și repartiții diferite, cele mai multe fiind central-europene, sudice și de stepă est-europeană.

Diversitatea faunei țării noastre este estimată la aproximativ 34.000 specii, dintre care 1.000 sunt specii endemice și sub-endemice; din numărul total al acestora peste 33.000 sunt nevertebrate și 795 sunt vertebrate. Vertebratele includ 211 specii de pești, dintre care 17 sunt periclitate și se referă la toate speciile native de sturioni, 20 specii de amfibieni dintre care 3 sunt periclitate, 23 specii de reptile, dintre care 9 sunt periclitate, 439 specii de păsări (sedentare, migratoare și accidentale), dintre care 29 sunt periclitate și 102 specii de mamifere, dintre care 10 sunt periclitate.

§1. Drepturile animalului

Primii „protectori oficiali” ai animalelor au fost religiiile care, deși utilizau animalul pentru sacrificii, au formulat precepte vizând interzicerea în Talmudul evreilor, în Evangheliile crești-

nilor ori în Coranul musulmanilor. Totodată, rare sunt civilizațiile care nu cunosc sub formă cutumiară ori codificată prescripții referitoare la tratamentul animalelor.

În antichitatea greacă, primele analize cunoscute urcă la orfism, curent religios din secolul VI î.e.n. care condamnă, la fel ca pythagorismul, sacrificarea animalelor. Dacă credința în migrarea sufletului juca un rol important în acest refuz, problema etică a legitimității omorării animalului nu se punea cu deosebire. Nici Platon și nici Aristotel nu au abordat acest aspect etic, dar omul și animalul erau gândiți într-o perspectivă de continuitate, de-a lungul unei diferențe de grad. Pentru Platon, sufletul este mai mult sau mai puțin apt de contemplare, și migrarea sufletelor există. Aristotel este primul care a stabilit o clasificare sistematică a speciilor, în care a inserat omul, animalul cel mai perfect. Cel mai important este nedistingerea dintre spirit și corp: sufletul este pentru corp ceea ce vederea este pentru ochi, el este cel care face corpul să fie viu. Omul este dotat cu un spirit intelectual (*logos*) și, în plus, cu un spirit vegetativ (reproducție și nutriție) și un spirit senzitiv (senzație, memorie, imaginație). Această poziție nedualistă va fi respinsă de carternianism. Făcând din animal o simplă „întindere”, Descartes va formula teza animalului-mașină, unde noțiunea de viu își pierde orice statut epistemologic.

Stoicismul și epicurismul au prelungit ideea unei proximități de natură între om și animal, din moment ce Theofrast, fidel gândirii lui Aristotel, aduce la zi paternitatea ființelor și datoria de justiție față de animale; numai legitima apărare autoriza uciderea unui animal. Neoplatonicianul Porfyr a consacrat un tratat consistent criticii sacrificiului și propovăduirii vegetarianismului. Plutarh, arătând că animalele uzează de rațiune și suferă, a condamnat frecvent omorarea acestora. Creștinismul a pus capăt sacrificării animalului (Cristos se oferă în locul mielului pascal), și odată cu aceasta tăierea devine o operațiune profană. Învățătura Sfinților Părinți ai Bisericii prezintă creștinismul ca pe o religie a iubirii tuturor creaturilor și Sfântul Francisc de Assisi rămâne simbolul fraternității cu sălbăticiunile. Montaigne consacră lungi analize proximității de natură dintre om și animale și a conchis asupra legitimității datoriei de bunătațe față de acestea. J.J. Rousseau pune sensibilitatea ca fundament al dreptului de a avea drepturi și definește foarte precis conceptul de milă ca identificare a altuia care suferă, care poate fi om sau animal. Faptul de a trece frontierele speciei este ceea ce caracterizează experiența milei. Schopenhauer a lărgit această reflecție, mai ales în lucrările sale asupra fundamentului moralei, ajungând să includă animalul în sfera eticului. În sfârșit, mai aproape de noi, Albert Schweitzer a făcut critica excluderii animalului în afara câmpului eticii.

În formularea, consacrarea și recunoașterea unor drepturi în favoarea animalelor un rol deosebit l-au avut societățile de protejare a acestora. Astfel, prima societate de protejare a animalelor s-a înființat în Franța în anul 1845, de către medicii Parisot și Dumont. În țara noastră, o asemenea societate s-a creat în 1904. Dintre preocupările și obiectivele sale concrete menționăm:

„1) Vor stăruia ca prinderea câinilor să nu se facă în chipul barbar în care se face acum, mai ales vor stăruia ca hengerii să nu mai comită abuzurile scandaloase la care se dedau nesupărați.

2) Vor stăruia ca vânzătorii ambulanți de pasări să nu mai fie tolerați a plimba pe stradă pui, rațe, găini, curcani etc. ținându-le ceasuri întregi de picioare și cu capetele atârând în jos.

3) Vor stăruia ca aceiași vânzători, mai ales vara, să fie obligați a purta coșurile acoperite și a avea în fiecare coș câte un vas cu apă pentru răcoreala bietelor animale torturate.

4) Vor stăruia ca toți căruțașii, camionerii, tăvălucarii etc. să nu mai încarce vehiculele lor peste puterile animalelor.

5) Vor stărui ca să nu se mai organizeze raiduri militare în felul aceluia care astă primăvară a provocat moartea câtorva cai.

6) Vor stărui ca primăria să nu mai desființeze avuzurile pentru motive politice, adică spre a le înlocui cu busturi și statui, precum s-a făcut la grădina Icoanei, ci să creeze cât mai multe asemenea rezervoarii de apă unde birjarii să-și poată adăpa caii. Fiindcă așa se practică în străinătate.

7) Vor stărui ca pe timpul verii toți caii obligați a munci în orele de arșiță a soarelui să poarte acoperitori pe cap, și vor mai stărui ca pe timp de iarnă toți caii de la birji, trăsuri de casă, căruțe, tramvaie, tramcare, sacale etc. să fie acoperiți cu păături.

8) Vor stărui ca vitele la abator să nu mai fie ucise în chipul barbar cum se ucid astăzi.

9) Vor stărui ca tramcarele să fie suprimate sau să li se adăoge încă cel puțin un al treilea cal.

10) Vor stărui ca legea vânătorului să devie o realitate, adică să supravegheze serios ca în lunile în care vânătoarea este interzisă să nu se mai vândă vânat pe străzi, iar restauratorii cari ar avea mâncări din vânat, ca și vânzătorii să fie urmăriți și pedepsiți fără cruțare.

11) În sfârșit vor stărui ca măsurile ce se vor lua pentru protejarea animalelor să se aplice nu numai la București, dar în întreaga țară, adică și în orașele celelalte și, mai cu seamă, la țară.

Negreșit am mai scăpat din vedere multe, însă tot ar fi un mare progres dacă s-ar pune ordine în privința punctelor enumerate mai sus.

Și credința noastră este că, deoarece firea românului nu este haină, în țara noastră mai repede decât aiurea, se va putea ajunge la suprimarea relelor tratamente la care sunt supuse nenorocitele animale”.

Prima societate a vânătorilor fusese înființată la București în 1893, având ca președinte pe generalul Al. Candiano-Popescu.

§2. Statutul juridic general al animalului

Protecția juridică a animalelor este realizată prin ansamblul reglementărilor referitoare la situația animalelor domestice, domesticite (îmblânzite) ori ținute în captivitate. Animalele sălbatice nu intră în această categorie, fiind considerate *res nullius* (lucruri fără stăpân), și nu beneficiază cu acest titlu de nicio măsură de protecție individuală, ci numai dacă animalul respectiv aparține unei specii protejate.

La nivel internațional nu au fost adoptate documente juridice ferme, care să consacre un statut juridic special în favoarea animalelor, fiind în prezența unor simple „declarații de drepturi” proclamate de către organizații neguvernamentale.

Astfel, la 15 octombrie 1978, sub auspiciile UNESCO, a fost proclamată solemn Declarația universală a drepturilor animalului (revizuită în 1989), cu două anexe: una asupra spiritului său, iar alta asupra bazelor sale biologice. Documentul pornește de la ideea că viața este unică, toate ființele au o origine comună și s-au diferențiat în cursul evoluției speciilor; în consecință, orice ființă posedă drepturi naturale, și oricărui animal dotat cu un sistem nervos îi revin drepturi particulare. Coexistența speciilor în lume implică recunoașterea de către specia umană a dreptului la existență al altor specii animale; respectarea animalelor este inseparabil legată de respectarea oamenilor între ei. Ca drepturi fundamentale sunt proclamate: drepturi egale la existență în cadrul echilibrelor ecologice, dreptul la respectarea oricărei vieți animale, interzicerea relelor tratamente și actelor de cruzime, dreptul animalului sălbatic de a trăi liber în mediul său

natural și de a se reproduce, dreptul la întreținere și la atente îngrijiri al animalelor ținute sub dependența omului, incriminarea drept crimă contra vieții a oricărui act care implică fără necesitate moartea unui animal, necesitățile recunoașterii personalității juridice a animalului și a drepturilor sale prin lege ș.a. Au urmat și alte documente de acest gen: Declarația asupra eticii alimentare (redactată în 1981 de către Fundația Mondială pentru Calitatea Vieții), Principiile de bază ale antispecismului (1995) etc.

În cadrul acestora este denunțat faptul că omul a creat în lumea vie o ierarhie arbitrară, artificială, care nu există în mod natural, luând în considerare exclusiv interesele sale proprii. Această ierarhie antropocentrică a dus la specism, ceea ce înseamnă a adopta o atitudine diferită față de o specie sau alta, a le distruge pe unele și a le proteja pe altele, a declara unele „utile”, iar altele „păgubitoare” ori feroce, a rezerva inteligența pentru om și a nu acorda animalului decât instinctul.

§3. Statutul juridic al animalului în dreptul românesc

Spre deosebire de reglementarea Codului civil român din 1864, care definea statutul juridic al animalului în capitolul II, „Despre mobile”, al cărții II, „Despre bunuri și despre osebitele modificări ale proprietății”, respectiv în art. 473, unde animalele sunt considerate „mobile prin natura lor”, întrucât „se mișcă de la sine”, noul Cod civil, intrat în vigoare la 1 octombrie 2011, nu include animalele în mod explicit printre bunurile mobile, limitându-se la a afirma că „Bunurile pe care legea nu le consideră imobile sunt bunuri mobile” [art. 539 alin. (1)]. În completare, se stabilește, la art. 548 alin. (2), că „sporul animalelor” constituie „fructele naturale ale unui bun”.

Într-un atare context reglementar, se impune recunoașterea, pe calea legislației speciale, a calității de subiect de drept a oricărui animal ca ființă vie, între acesta și om neexistând o diferență de natură (ambii fiind „ființe sensibile”), ci una de grad, de complexitate a organizării și manifestării materiei vii. Acest nou statut juridic s-ar putea exprima în recunoașterea și garantarea unor măsuri ferme de protecție (inclusiv sub forma unor drepturi), vizând eliminarea actelor de cruzime și rele tratamente inutile, conferirea unei demnități de coexistență lumii animale, asigurarea unei ocrotiri speciale speciilor protejate.

În privința legislației românești actuale, protecția animalelor domestice se reduce la o protecție sanitară, exprimată printr-o serie de reguli și măsuri menite să evite în cele din urmă afectarea sănătății omului, a sănătății publice în general. Așa, de exemplu, art. 355 C.pen. a înscris la capitolul referitor la infracțiunile contra sănătății publice și infracțiunea de răspândire a bolilor la animale sau plante.

§4. Regimul juridic al protecției animalelor utilizate în scopuri științifice

Reglementarea utilizării animalelor în scopuri științifice sau în alte scopuri experimentale a fost prima dată realizată prin O.G. nr. 37/2002 pentru protecția animalelor utilizate în scopuri științifice sau în alte scopuri experimentale¹.

O.G. nr. 37/2002 a fost ulterior abrogată și înlocuită de către Legea nr. 43/2014 privind protecția animalelor utilizate în scopuri științifice. În înțelesul noului act normativ, termenul de

¹ M.Of. nr. 95 din 2 februarie 2002.

„animal” include animale neumane vertebrate vii, inclusiv forme larvare care se hrănesc autonom și forme fetale de mamifere începând cu ultima treime a stadiului lor normal de dezvoltare, cât și cefalopodele vii [art. 1 alin. (5)].

Noul regim juridic are în vedere următoarele activități: cercetarea științifică de bază; cercetarea transferabilă sau aplicată, cu aplicații în principal în domeniul medical și alimentară; protecția mediului natural în interesul sănătății sau al bunăstării oamenilor ori animalelor; cercetarea în scopul conservării speciilor; învățământ superior sau pregătire profesională pentru dobândirea, menținerea ori îmbunătățirea competențelor profesionale; și, în fine, investigațiile medico-legale. Principalele reguli generale aplicabile în materie sunt:

a) interzicerea folosirii în scop științific sau experimental a animalelor sălbatice cuprinse în anexa II la Convenția privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa, la care România a aderat prin Legea nr. 13/1993, în anexa I la Convenția privind comerțul internațional cu specii sălbatice de faună și floră pe cale de dispariție, la care România a aderat prin Legea nr. 69/1994, în anexele I și II la Convenția privind conservarea speciilor migratoare de animale sălbatice, la care România a aderat prin Legea nr. 13/1998, abrogată prin O.U.G. nr. 57/2007, cu excepția cazurilor în care experimentele au ca obiectiv: cercetarea în scopul stabilirii măsurilor adecvate pentru conservarea acestor specii; cercetări biomedicale foarte importante, în care speciile respective se dovedesc a fi singurele care corespund acelor scopuri științifice sau experimentale;

b) limitarea la minimum a oricărei restricții privind reducerea satisfacerii nevoilor fiziologice și etiologice ale animalelor de experiență;

c) controlul zilnic al condițiilor de mediu în care animalele de experiență sunt crescute, ținute sau folosite;

d) observarea de către o persoană competentă a stării de sănătate și de confort a animalelor de experiență;

e) stabilirea de planuri de intervenție pentru a se elimina cât mai repede posibil orice deficiență sau suferință descoperită.

Următoarele activități nu sunt supuse prezentei reglementări:

a) actele neexperimentale practicate în exploatații agricole;

b) actele veterinare practicate în clinici, în scopuri neexperimentale;

c) studiile efectuate în clinici veterinare necesare în vederea autorizării comercializării unui produs medicinal veterinar;

d) actele efectuate în cadrul practicilor recunoscute de creștere a animalelor;

e) actele efectuate în scopul principal de identificare a animalelor;

f) actele care nu sunt susceptibile să provoace durere, suferință, stres considerabil sau vătămări de durată echivalente ori mai puternice decât cele produse de introducerea unui ac, cu bunele practici veterinare.

Autoritatea națională competentă în materie este Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor.

Măsuri speciale de protecție a animalelor folosite în scopuri experimentale. Pentru a limita suferințele inutile și actele de cruzime în cazul animalelor utilizate în scopuri științifice sau în alte scopuri experimentale, legea instituie o serie de măsuri de protecție, și anume:

1. toate experimentele trebuie realizate sub anestezie locală sau generală, cu excepția următoarelor cazuri:

a) anestezia este considerată mai traumatizantă pentru animal decât experimentul în sine;

b) anestezia este incompatibilă cu scopul experimentului.

În aceste cazuri trebuie stabilite măsurile legale și administrative corespunzătoare pentru a exista siguranța că experimentul nu se realizează inutil. Anestezia trebuie efectuată și în cazul unor leziuni serioase ce pot produce durere intensă. Dacă anestezia nu este posibilă, trebuie folosite analgezice sau alte metode adecvate pentru a limita pe cât posibil durerea, chinurile, suferința și vătămarea animalelor și pentru a se asigura, în orice caz, faptul că animalul nu este supus unor suferințe sau dureri majore;

2. după finalizarea oricărui experiment trebuie să se decidă dacă animalul folosit va fi lăsat în viață sau va fi sacrificat, după o metodă care să nu producă alte suferințe, în cazul în care starea sa de sănătate nu va mai reveni la normal.

Decizia va fi luată de către o persoană competentă, de preferință un medic veterinar.

În cazul în care, după finalizarea unui experiment:

a) se decide menținerea în viață a animalului, acesta va primi îngrijirile corespunzătoare stării lui de sănătate și va fi ținut sub supraveghere de către un medic veterinar sau o altă persoană competentă;

b) se decide sacrificarea animalului, aceasta se va face cât mai repede posibil, după o metodă care să nu producă alte suferințe;

3. un animal nu va fi folosit decât o singură dată într-un experiment ce produce durere și suferință intense. Refolosirea animalelor în experimente este permisă numai în condițiile prevăzute de lege.

Agenția Națională Sanitar-Veterinară, cu avizul Ministerului Apelor și Protecției Mediului, poate aproba punerea în libertate a animalului, dacă acest fapt nu constituie un pericol pentru sănătatea populației sau pentru mediu și cu condiția ca animalului să i se asigure toate condițiile de îngrijire.

Ca instrumente de tehnică juridică se utilizează procedura notificării și autorizația specială (care trebuie să fie bine justificată în cazul folosirii unui animal în experimente în care va suferi sau ar putea suferi dureri mari care se pot prelungi).

§5. Regimul juridic privind protecția animalelor

Prin Legea nr. 205/2004 privind protecția animalelor, republicată¹ s-au stabilit o serie de măsuri necesare pentru asigurarea condițiilor de viață și bunăstarea animalelor cu sau fără deținător.

Definind deținătorul ca fiind proprietarul, persoana care deține cu orice titlu valabil, precum și orice persoană fizică sau juridică în îngrijirea căreia se află animalul, legea îi stabilește următoarele obligații:

- să aplice normele sanitare veterinare și de zoo-igienă privind adăpostirea, hrănirea, îngrijirea, reproducția, exploatarea, protecția și bunăstarea animalelor;
- să aibă un comportament lipsit de brutalitate față de acestea, să le asigure condițiile elementare necesare scopului pentru care sunt crescute, precum și să le nu le abandoneze și/sau izgonească;

- de a asigura acestora, în funcție de nevoile etologice, specie, rasă, sex, vârstă și categorie de producție, următoarele:

- a) un adăpost corespunzător;

¹ M.Of. nr. 320 din 30 aprilie 2014.

- b) hrană și apă suficiente;
- c) posibilitatea de mișcare suficientă;
- d) îngrijire și atenție;
- e) asistență medicală.

De asemenea, deținătorilor de animale le este interzis să aplice rele tratamente și cruzimi, precum: lovirea, schingiuirea și alte asemenea cruzimi.

În sensul legii, prin rău tratament se înțelege comportamentul brutal, abuzul în utilizarea animalelor, maltratarea și supunerea animalelor la eforturi inutile, precum și neasigurarea condițiilor minime necesare vieții și bunăstării acestora, iar, prin cruzime față de animale:

- a) omorârea animalelor, cu intenție;
- b) practicarea tirului pe animale domestice sau captive;
- c) organizarea de lupte între animale sau cu animale;
- d) folosirea de animale vii pentru dresajul câinilor sau pentru a le controla agresivitatea;
- e) folosirea de animale pentru expoziții, publicitate, realizare de filme sau în scopuri asemănătoare, dacă aceste activități le provoacă acestora suferințe fizice și psihice, afecțiuni sau răni;
- f) abandonarea unui animal a cărui existență depinde de îngrijirea omului;
- g) administrarea de substanțe destinate stimulării capacităților fizice ale animalelor în timpul competițiilor sportive, sub forma dopajului.

Autoritatea națională în domeniul protecției animalelor este Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor ș.a. (art. 30).

Pentru atingerea obiectivelor de protecție, legea instituie condiții privind deținerea, comerțul, transportul și folosirea animalelor în scop publicitar.

Astfel, referitor la condițiile de deținere, animalele sălbatice pot fi deținute numai pe bază de autorizație, eliberată de direcțiile județene veterinare și în condițiile prevăzute de reglementările în vigoare; deținătorii au obligația de a îngriji și trata în mod corespunzător un animal bolnav sau rănit; persoana care contribuie corespunzător la dresarea unui animal are obligația de a folosi mijloace de dresaj care să nu provoace traume psihice sau fizice, precum și de a folosi metode care să nu prejudicieze sănătatea ori bunăstarea animalului.

Autoritatea Națională Sanitar-Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor, din considerente privind protecția animalelor sau conservarea speciilor de animale existente pe teritoriul țării, poate impune anumite condiții, precum și limita sau interzice importul, exportul, tranzitul și comerțul cu animale, ținând cont de reglementările comunitare.

De asemenea, animalele pot fi supuse intervențiilor chirurgicale numai în cazurile motivate și se efectuează sub anestezie locală sau, după caz, generală, numai de către medici veterinari, în spații autorizate. În sfârșit, legea instituie o serie de reguli specifice privind sacrificarea și uciderea animalelor, precum interzicerea supunerii lor unor suferințe inutile.

§6. Protecția faunei de interes cinegetic

Fauna de interes cinegetic reprezintă totalitatea exemplarelor din populațiile din speciile de faună sălbatică existente pe teritoriul României și prevăzute de lege (în prezent în anexele nr. 1 și 2 ale Legii nr. 407/2006 a vânătorii și protecției fondului cinegetic, cu modificările ulterioare, reglementarea-cadru în materie); ea este considerată o resursă naturală regenerabilă, bun public de interes național și internațional (art. 2). Legea împarte fauna sălbatică în fauna de interes vânătorească, la care vânărea este permisă (stabilind perioadele de vânare și

cuantumul despăgubirilor în cazul unor fapte ilicite) și, respectiv, mamiferele de interes vânătorească și păsări din fauna sălbatică la care vânarea este interzisă (prevăzându-se și cuantumul despăgubirilor în cazul unor fapte ilicite).

Pentru asigurarea acestui regim special sunt prevăzute o serie de reguli juridice aferente, respectiv:

- gospodărirea faunei de interes cinegetic cu respectarea principiului durabilității, pe baza studiilor de evaluare și a planurilor de management cinegetic întocmite pentru fiecare fond cinegetic, pentru perioada de valabilitate a contractului de gestionare [art. 17 alin. (1) și art. 23];
- obligația de realizare a pazei faunei de interes cinegetic, în condițiile legii (art. 18);
- vânarea mamiferelor și păsărilor inclusiv a celor migratoare, conform dispozițiilor legii și cele ale O.U.G. nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice [art. 19 alin. (1)];
- speciile de mamifere și păsări, inclusiv cele migratoare, la care vânarea este interzisă, pot fi vânată numai în condițiile derogărilor stabilite potrivit O.U.G. nr. 57/2007, cu modificările și completările ulterioare [art. 19 alin. (2)];
- în vederea conservării faunei de interes cinegetic, administratorul, împreună cu autoritatea publică centrală care răspunde de protecția mediului și cu gestionarul fondului cinegetic, delimitează în fiecare fond cinegetic una sau mai multe zone de liniște a faunei cinegetice, în care se iau măsuri suplimentare de protecție prin planurile de management cinegetic și care trebuie să acopere cel puțin 10% din suprafața fondului [art. 20 alin. (1) și (2)];
- popularea cu exemplare importate din speciile din fauna de interes cinegetic indigene se realizează pe baza aprobării date de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, în baza certificării calității genetice a acestora, dată de o instituție științifică cu activitate cinegetică, cu acordul autorității publice centrale care răspunde de protecția mediului (art. 21);
- admiterea acțiunii de capturare a vânatului viu în cadrul cotei de recoltă aprobate, prin metode și mijloace reglementate care nu vatămă exemplarul/exemplele, numai sub directă îndrumare a personalului de specialitate (art. 22).

Un instrument important de protecție în acest sens îl reprezintă reglementarea exercitării vânătoriei care, conform legii „se face în scopul asigurării echilibrului ecologic, ameliorării calității populațiilor faunei de interes cinegetic, cercetării științifice, precum și în scop didactic sau recreativ-sportiv” (art. 3), la care se adaugă regimul special de administrarea și gestionare a fondului cinegetic al României.

Secțiunea a 6-a. Protejarea și exploatarea durabilă a resurselor acvatice vii, pescuitul și acvacultura

Peștele reprezintă, din punct de vedere juridic, *res nullius* în apele libere; el face parte din fauna și mediul natural fragil, expus la numeroase degradări. De aceea este important ca exercitarea pescuitului, ca activitate profesională și de petrecere a timpului liber să fie reglementată în sensul protejării și gospodăririi durabile a resurselor acvatice vii.

Legislația privind pescuitul a trecut și ea, în mod treptat, de la o viziune în care se manifesta grija pentru menținerea unei resurse exploatabile din punct de vedere economic în limitele acceptabile la una care asimilează din ce în ce mai mult exigențele de ordin ecologic.

Reglementările juridice în materie vizează cu precădere protejarea peștelui în interes public și organizarea gestionării inclusiv colective în asociații profesionale. Vechile reguli de pescuit a trebuit să fie modernizate, astfel încât să ia în considerare nu numai peștele în sine, ci și peștele legat din punct de vedere ecologic de mediul natural în care el trăiește.

Această nouă percepție a problematicei în materie s-a impus și prin aceea că se multiplică fără precedent amenințările directe asupra mediului în care trăiește această importantă resursă naturală și semnificativ element ecologic. Poluarea apelor, de origine industrială sau domestică, încălzirea acestora (poluarea termică), mai ales de către centralele nucleare, favorizează cypinidele în detrimentul salmonidelor. Multiplicarea pietrișurilor și nisipurilor pe albiile apelor antrenează o distrugere a zonelor de depunere a icrelor și o parte a microfaunei. Amenajarea hidrologică și înmulțirea hidrocentralelor constituie obstacole în trecerea peștilor migratori și surse de modificare a debitelor necesare supraviețuirii faunei piscicole. În sfârșit, creșterea numărului de pescari, perfecționarea tehnicilor de pescuit, absența limitării numărului de prize pentru un pescar au accentuat fenomenul de degradare și de diminuare a faunei piscicole. Activitatea de pescuit în ape dulci tinde să devină o activitate reglementată în exercițiul său și însoțită de măsuri mai riguroase în vederea protecției deopotrivă a peștelui și a biotopului său.

§1. Regimul juridic general

În țara noastră, fauna piscicolă a apelor curgătoare face parte din bazinul Dunării și de aceea este unitară. Se diferențiază totuși, dar nu total, în etaje morfoclimatice și zone joase, după cum curge mai repede sau mai încet, este mai mult sau mai puțin oxigenată, este bogată sau nu în substanțe nutritive etc. Chiar în cadrul aceluiași etaj există deosebiri între fauna râurilor cu debite mari și fauna râurilor cu debite mici. Din această perspectivă se conturează *etajul păstrăvului* ce corespunde pâraielor mari de munte, *etajul lipanului*, specific râurilor mari de munte, *etajul scobarului*, care acoperă dealurile și podișurile, *etajul cleanului*, care este același cu cel al scobarului, dar numai în râurile cu izvoarele în podiș sau deal, *zona mrenei*, specifică râurilor de câmpie, *zona crapului*, care se întinde mai ales pe cursul inferior al râurilor ce se varsă în Dunăre, dominant în Banat și Crișana, *zona bibanului*, care acoperă râurile mici din câmpie, mai ales cele cu multe iazuri, *Dunărea, lunca și delta*.

Fauna Mării Negre este relativ săracă, deoarece organismele lipsesc sub 180-200 m adâncime (zona abiotică sau azoică).

Conservarea, administrarea și exploatarea resurselor acvatice vii, activitatea de acvacultură, precum și procesarea și comercializarea produselor obținute din pescuit și acvacultură sunt reglementate prin O.U.G. nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura¹, cu modificările ulterioare, concepută drept cadru general, pe baza căruia se emite legislația secundară pentru sectorul pescăresc.

În înțelesul ordonanței, resursele acvatice vii sunt speciile de pește și alte viețuitoare acvatice marine, destinate consumului uman, disponibile și accesibile, iar acvacultura reprezintă creșterea sau cultivarea de viețuitoare acvatice cu tehnici destinate măririi peste capacitatea naturală a mediului, a producției de organisme acvatice, proprietate a unei persoane fizice și juridice.

Resursele acvatice vii pot face parte din bazine piscicole naturale (caz în care sunt de interes național sau local) și, respectiv, bazine piscicole amenajate.

¹ M.Of. nr. 180 din 10 martie 2008.

§2. Conservarea și exploatarea resurselor acvatice vii

Ca noțiuni de principiu, *exploatarea durabilă* este definită ca exploatarea resurselor acvatice vii astfel încât să nu fie compromisă viitoarea exploatare a acestora și să nu aibă un impact negativ asupra ecosistemelor marine, iar *pescuitul* ca activitate de extragere a resurselor acvatice vii din ape maritime și continentale, cu respectarea măsurilor pentru protejarea, conservarea și regenerarea resurselor acvatice vii.

Pentru atingerea obiectivelor de conservare și exploatare durabilă, legea prevede următoarele categorii de măsuri: de conservare propriu-zisă a resurselor acvatice vii (prin reglementarea echipamentelor de pescuit, a efortului de pescuit sau a oricărei alte măsuri care să fie determinată de starea resurselor); de protejare și regenerare a resurselor (prin stabilirea anuală a capturii totale admisibile și a cotelor de pescuit, a perioadelor de prohibiție, a zonelor protejate și a zonelor de cruțare, precum și a măsurilor preventive); de administrare a pescuitului (astfel încât să se obțină o mai bună raționalizare a efortului de pescuit); reglementări privind pescuitul recreativ-sportiv; stabilirea unor sisteme de control și de inspecție a activităților de pescuit; integrarea activităților de valorificare a resurselor acvatice vii din ariile naturale protejate în planurile de management ale ariilor respective.

2.1. Măsuri de protejare și de administrare a resurselor acvatice vii

În această categorie de măsuri O.U.G. nr. 23/2008 include licența de pescuit și, respectiv, autorizația de pescuit. Licența de pescuit (individuală sau colectivă) este un document netransmisibil, emis de Agenția Națională pentru Pescuit și Acvacultură (ANPA), care dă dreptul unei nave/ambarcațiuni să desfășoare activitatea de pescuit comercial; în cadrul transmiterii dreptului de proprietate a navei, noul proprietar e ținut să comunice ANPA schimbarea proprietarului, în vederea eliberării unei noi licențe de pescuit. În cazul limitării efortului de pescuit și/sau instituirii de măsuri specifice de conservare se poate condiționa exercitarea activității de pescuit prin atribuirea de cote și eliberarea unei autorizații de pescuit, cu caracter temporar, complementară licenței de pescuit.

În cazul exercitării activității de pescuit în ape ce nu aparțin jurisdicției sau suveranității române se eliberează autorizație de pescuit (actul administrației prin care se autorizează o persoană fizică sau juridică să exercite o activitate specială care are legătură cu pescuitul și acvacultura).

În categoria aceluiași tip de acte administrative în domeniu se numără și permisul de pescuit, document individual și netransmisibil prin care se atestă dreptul de pescuit.

2.2. Măsuri de administrare a pescuitului

Potrivit art. 16 din O.U.G. nr. 23/2008, atribuirea dreptului de pescuit se face în baza licențelor și/sau, după caz, a autorizațiilor emise de ANPA și a permiselor și autorizațiilor emise de către administratorul resurselor acvatice vii, după caz; acesta dispune atribuirea dreptului de pescuit între navele sau grupurile de nave care activează într-o zonă de pescuit. Distribuirea (după criteriile prevăzute expres de lege) drepturilor de pescuit se exprimă în cote de pescuit (partea din captura totală admisibilă din fiecare specie ori grup de specii, care se alocă persoanelor fizice sau juridice autorizate să desfășoare activități comerciale de pescuit), efortul de pescuit (produsul capacității și al activității unei nave/ambarcațiuni pescărești; când

este vorba de un grup de nave/ambarcațiuni – suma tuturor eforturilor de pescuit ale componentelor grupului) sau perioade de activitate în zonele de pescuit.

§3. Organizarea și administrarea sectorului pescăresc

Exprimând noile exigențe ale politicii în domeniu, după aderarea României la UE, O.U.G. nr. 23/2008 a înființat *Agenția Națională pentru Pescuit și Agricultură*, instituție publică de interes național, organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, finanțată integral de la bugetul de stat, care funcționează în subordinea autorității publice centrale care răspunde de pescuit și acvacultură.

ANPA elaborează strategia națională și reglementările referitoare la conservarea și managementul resurselor acvatice vii existente în apele maritime și continentale, la acvacultură ș.a.; este autoritate de management al programului operațional sectorial în domeniul pescuitului și acvaculturii; împreună cu autoritatea publică centrală de resort asigură realizarea măsurilor din domeniu specific, precum și a măsurilor în executarea regulamentelor UE.

§4. Răspunderea privind nerespectarea regimului activității de pescuit și acvacultură

Reglementarea-cadru în materie se referă la răspunderea administrativă, civilă sau penală, ca efect al nerespectării dispozițiilor sale.

În rândul măsurilor de ordin administrativ se numără, mai întâi, dreptul de control al ANPA, prin inspectorii piscicoli asupra modului de respectare a legislației în domeniul pescuitului, acvaculturii, procesării, transportului, comercializării produselor pescărești și al altor activități conexe, precum și posibilitatea de a dispune radierea din oficiu a înregistrării ambarcațiunii/navei de pescuit din fișierul navelor și ambarcațiunilor de pescuit în situația neutilizării lor o durată de 60 zile în perioada de valabilitate a licenței de pescuit [art. 56 din O.U.G. nr. 23/2008]. În același registru al răspunderii administrative, sunt prevăzute 6 categorii de contravenții, în funcție de gravitatea lor considerată de lege, aplicându-se sancțiunea amenzii în cuantumuri diferite și, în unele cazuri, măsura complementară a reținerii și suspendării permisului, a licenței sau autorizației, pe diferite perioade (art. 58-63). Contravenientul poate achita pe loc sau în termen de 48 de ore de la data încheierii procesului-verbal ori, după caz, de la data comunicării acestuia jumătate din minimul amenzii, agentul constatatator făcând mențiune despre această posibilitate în procesul-verbal [art. 68 alin. (2)].

Referitor la răspunderea penală, sunt incriminate două categorii de infracțiuni care, pe lângă pedeapsa principală a amenzii sau închisorii, atrag și măsura asigurătoare a interzicerii dreptului de a pescui pe o perioadă cuprinsă între 1 și 3 ani și, respectiv, de la șase luni la 3 ani (art. 64-65).

Sunt supuse confiscării: uneltele și ambarcațiunile de pescuit, animalele, mijloacele de transport, armele de foc și orice alte bunuri care au fost folosite la săvârșirea infracțiunilor, cât și bunurile rezultate din săvârșirea infracțiunilor și contravențiilor, constând în pește, icre, alte viețuitoare și produse acvatice (art. 66).

Capitolul II

Protecția solului, subsolului și a ecosistemelor terestre

Aflate într-o strânsă interdependență, cele trei componente de mediu – solul, subsolul și ecosistemele terestre – sunt supuse atât unor reguli comune de protecție, cât și unui regim specific, particularizat la caracteristicile fiecăruia.

Din prima categorie fac parte reglementările privind protecția calității solului, subsolului, a ecosistemelor terestre și conservarea biodiversității, refacerea cadrului natural, inclusiv a standardelor de calitate a mediului, în zonele în care acestea au fost afectate de fenomene naturale sau activități cu impact asupra mediului. În același context acționează și procedura de autorizare privind problemele de protecție a mediului cuprinse în planurile de amenajare a teritoriului, amenajarea torenților pentru întocmirea amenajamentelor silvice, combaterea eroziunii solurilor, forjare, de studii și prospecțiuni geologice și hidrologice, precum și pentru activități miniere de extracție etc. În cea de a doua categorie se înscriu mai ales măsurile specifice de gestionare durabilă, exploatare și conservare a resurselor naturale aferente.

Referitor la România, 62% din teritoriul țării are caracter agricol, dar din acest procent mai mult de un sfert este alcătuit din pajiști și fânețe montane naturale. Totodată, pășunile amenajate, luncile folosite pentru animale și terenurile degradate care evoluează în regim natural „scad” la aproximativ 30% suprafața arabilă, adică cea care este controlată și dirijată de om.

Pădurile ocupă aproape 27% din teritoriu: 67% în zonele montane, 25% la deal și 8% la câmpie; 35% din suprafețele împădurite reprezintă plantații.

Cele mai multe sunt ecosisteme aflate în regim de exploatare și prin aceasta expuse riscului de degradare masivă și poluare.

Din stepele și mlaștinile de odinioară au rămas cel mult 10%, ceea ce reprezintă un procent foarte mic din suprafața țărilor.

Secțiunea 1. Reguli generale prevăzute de O.U.G. nr. 195/2005

Conform art. 65 din O.U.G. nr. 195/2005, protecția solului, a subsolului și a ecosistemelor terestre se efectuează prin măsuri adecvate de gospodărire, conservare, organizare și amenajare a teritoriului, care sunt obligatorii pentru toți deținătorii, cu orice titlu, ceea ce înseamnă instituirea unui regim superior de domenialitate ecologică.

Reglementarea-cadru privind protecția mediului prevede că:

- se instituie modalități legale de investigare și evaluare a poluării solului și subsolului, remedierea în zonele în care solul, subsolul și ecosistemele terestre au fost afectate și cele referitoare la protecția calității solului, subsolului și a ecosistemelor terestre;
- se stabilește sistemul de monitorizare a calității mediului geologic în scopul evaluării stării actuale și a tendințelor de evoluție a acestuia (de către autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, cu consultarea celorlalte autorități publice centrale competente, art. 66);
- se organizează și exercită controlul respectării reglementărilor legale privind protecția, conservarea, amenajarea și folosirea judicioasă a solului, a subsolului și a ecosistemelor

terestre, de către autoritățile publice pentru protecția mediului, precum și, după caz, de alte autorități ale administrației publice competente, potrivit dispozițiilor legale (art. 67).

Legea instituie, totodată, obligații specifice, în funcție de poziția juridică a titularilor și obiectul supus protecției.

Astfel, deținătorii de terenuri, cu orice titlu, precum și orice persoană fizică sau juridică care desfășoară o activitate pe un teren, fără a avea un titlu juridic, au următoarele obligații:

a) să prevină, pe baza reglementărilor în domeniu, deteriorarea calității mediului geologic definit de lege ca ansamblul structurilor geologice de la suprafața pământului în adâncime: sol, ape subterane, formațiuni geologice;

b) să asigure luarea măsurilor de salubritate a terenurilor neocupate productiv sau funcțional, în special a celor situate de-a lungul căilor de comunicații rutiere, feroviare și de navigație;

c) să respecte orice alte obligații prevăzute de reglementările legale în domeniu (art. 68).

De asemenea, deținătorii cu orice titlu ai fondului forestier, ai vegetației forestiere din afara fondului forestier și ai pajiștilor, precum și orice persoană fizică sau juridică care desfășoară o activitate pe un astfel de teren, fără a avea un titlu juridic, au următoarele obligații:

a) să mențină suprafața împădurită a fondului forestier, a vegetației forestiere din afara fondului forestier, inclusiv a înepenișurilor, tufișurilor și pajiștilor existente, fiind interzisă reducerea acestora, cu excepția cazurilor prevăzute de lege;

b) să exploateze masa lemnoasă în condițiile legii precum și să ia măsuri de reîmpădurire și, respectiv de completare a regenerărilor naturale;

c) să gestioneze corespunzător deșeurile de exploatare rezultate, în condițiile prevăzute de lege;

d) să asigure respectarea regulilor silvice de exploatare și transport tehnologic al lemnului, stabilite conform legii, în scopul menținerii biodiversității pădurilor și a echilibrului ecologic;

e) să respecte regimul silvic în conformitate cu prevederile legislației în domeniul silviculturii și protecției mediului;

f) să asigure aplicarea măsurilor specifice de conservare pentru pădurile cu funcții speciale de protecție, situate pe terenuri cu pante foarte mari, cu procese de alunecare și eroziune, pe grohotișuri, stâncării, la limita superioară de altitudine a vegetației forestiere, precum și pentru alte asemenea păduri;

g) să respecte regimul silvic stabilit pentru conservarea vegetației lemnoase de pe pășunile împădurite care îndeplinesc funcții de protecție a solului și a resurselor de apă;

h) să asigure exploatarea rațională, organizarea și amenajarea pajiștilor, în funcție de capacitatea de refacere a acestora;

i) să exploateze resursele pădurii, fondul cinegetic și piscicol, potrivit prevederilor legale în domeniu;

j) să exploateze pajiștile, în limitele bonității, cu numărul și speciile de animale și în perioada stabilită, în baza studiilor de specialitate și a prevederilor legale specifice;

k) să protejeze patrimoniul forestier, cinegetic, piscicol și al pajiștilor din cadrul ariilor naturale protejate, în termenii stabiliți prin planurile de management și regulamentele specifice;

l) să sesizeze autoritățile pentru protecția mediului despre accidente sau activități care afectează ecosistemele forestiere sau alte asemenea ecosisteme terestre (art. 69).

Secțiunea a 2-a. Regimul de protecție a solului

Solul constituie o resursă naturală deosebit de prețioasă, reprezentând un rezervor de minerale, de materii organice, de apă și energie; el permite filtrarea apei, transformarea gazului și adăpostește un pol genetic pentru un larg evantai de organisme. Pe pământ, vegetația are nevoie de sol pentru a absorbi nutrimentele și a se alimenta cu apă. Solul este, de asemenea, indispensabil fixării rădăcinilor. Protejarea solului împotriva eroziunii și poluării se manifestă astfel ca o miză ecologică deosebită a contemporaneității. Definit în general, solul este un element a cărui formare s-a întins de-a lungul a mii de ani, plecând de la particule minerale, materii organice, apă, aer și organisme vii¹. O ilustrare a interacțiunii complexe existente între climat, geologie, vegetație și utilizarea terenurilor care formează structura solului îi definește caracteristicile.

Astăzi, solurile sunt din ce în ce mai amenințate de activitățile umane; degradările și poluările le împiedică să-și îndeplinească corect funcțiile și perturbă disponibilitatea și viabilitatea lor pe termen lung. Unele dintre aceste amenințări, ca de exemplu eroziunea, sunt binecunoscute; altele, precum acumularea lentă de poluanți datorată emisiilor aruncate în aer de activitățile industriale, transportului și anumite practici agricole, riscă nu numai să polueze solul, dar, totodată, să contamineze apa și alimentele.

Pentru prevenirea poluării și conservarea calității solului au fost întreprinse și adoptate o serie de măsuri politico-strategice și reglementări juridice în plan național, internațional și comunitar.

§1. Evoluții istorice

Atingerile aduse solului, funcției sale productive au făcut obiectul preocupărilor publice încă din antichitate. În lucrarea sa „De re metallica”, Agricola descrie și vătămrile aduse solului prin activitățile extractive. Mult timp însă, considerat drept o resursă inepuizabilă, solul (terenurile) a fost perceput mai ales ca un factor economic și supus exploatarei productive. Problema poluării sale s-a pus în termeni concreți odată cu apariția revoluției industriale. De atunci și până în anii 1970, dreptul poluării solurilor s-a afirmat ca un drept al vecinătății, fără inovații particulare în afara acestui context. O anumită stagnare a dreptului se înregistrează în timpul revoluției industriale până în prima jumătate a secolului XX. Acest regim a luat sfârșit odată cu apariția noțiunii de „mediu” în dreptul poluării solului și depășirii limitelor raporturilor de vecinătate.

Într-o primă etapă, poluarea solului nu a fost percepută de drept decât prin prisma vecinului. Numai vecinul era atins, întrucât „mediul” nu exista ca atare, și regimul tulburărilor de vecinătate va permite abordarea și înțelegerea fenomenului, precum și repararea vătămrilor astfel create.

Așa, de exemplu, situația o întâlnim în dreptul englez al secolului XVIII de *law of torts*, pe care Blackstone, în ale sale „Commentaries on the Laws of England” din 1768, o denumea *nuisance*, cu sensul de dezagrement, contrarietate, limite față de proprietatea vecină. Există

¹ Solul este un mediu viu și dinamic care permite existența vieții vegetale și animale; el este esențial pentru viața omului atât ca sursă de hrană, cât și ca sursă de materii prime.

de asemenea *nuisance*, considera el, atunci când o persoană construia o topitorie (*melting house*) aproape de proprietatea altuia (*so near the land of another*), ai cărei vapori și fum afectau porumbul, iarba și animalele. Poluarea solurilor era concepută ca o violență făcută vecinului, ca o vătămare.

În dreptul francez din secolul XIX s-a înregistrat o situație asemănătoare; jurisprudența nu a tratat problema decât în termenii violențelor făcute vecinătății prin funcționarea unei instalații industriale și sancțiunea deversărilor „de apă murdară și vătămătoare” provenite dintr-o exploatare minieră, prejudiciabilă vegetației.

O evoluție, cu întârzierea de rigoare, s-a înregistrat în dreptul românesc. Numai în a doua jumătate a secolului XX, odată cu apariția dreptului mediului, această situație a fost depășită, iar poluarea, inclusiv cea a solului, a fost percepută ca un fenomen omniprezent, care afectează deopotrivă mediul și elementele sale componente.

Pământul, ca factor natural al existenței umane, a reprezentat dintotdeauna o bogăție inestimabilă, chiar dacă funcțiile sale au variat în timp, mai ales sub aspectul ponderii lor. Astfel, ca factor de producție, acesta a făcut obiectul unor teorii pasionante, larg și îndelung dezbătute chiar până în anii noștri, dar mai ales în gândirea economiștilor clasici, de la Ricardo la Marx. După această perioadă de înflorire a rolului economic al pământului, ca resursă naturală, și a viziunilor fiziocrate, noțiunea, în conținutul și semnificațiile sale, s-a schimbat treptat, ajungând să fie utilizată astăzi mai ales în sens restrâns de sol, care constituie un element esențial și limitat pentru toate ființele vii. Este și cazul legislației românești în vigoare, care utilizează noțiunea de „teren” ca termen sinonim cu cel de „sol” și care se referă exclusiv la suprafața terestră, subsolul bucurându-se de un regim juridic cu totul diferit.

Într-o accepțiune generală, solul reprezintă stratul afânat, moale și friabil care se găsește la suprafața scoarței Pământului și care, împreună cu atmosfera învecinată, constituie mediul de viață al plantelor. Așadar funcția economică s-a transformat și s-a diversificat, inclusiv din perspectiva protecției solului ca parte componentă a ecosistemelor terestre.

În acest sens, Recomandarea R(89)5 a Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei privind utilizarea rațională a solului – fundament și limită a dezvoltării – a identificat nu mai puțin de șase funcții ale acestuia: *filtru, tampon și transformare a substanțelor vătămătoare, rezervor genetic, sursă de materii prime și de apă, bază de producție* (biomasă, mărfuri alimentare), fundament spațial al structurilor socioeconomice, suport al patrimoniului cultural și istoric.

Asemenea folosințe multiple și din ce în ce mai intense se confruntă însă cu realitatea caracterului limitat al acestei resurse naturale, care, prin apropiere umană, dobândește și o valoare economică. În același timp, numeroasele utilizări ale solului pot să fie, cel puțin parțial, incompatibile între ele, generând astfel o serie de conflicte care au nevoie, pentru soluționare sau diminuare, de intervenția dreptului. Iar apariția și amplificarea problemelor vizând protecția mediului au complicat și mai mult termenii acestei ecuații.

Mult timp reglementările juridice de protecție ecologică a spațiilor s-au limitat la câteva segmente speciale, precum pădurile, ariile reprezentative și remarcabile din punct de vedere natural, domeniul public maritim etc. Câmpul de aplicare a acestora și mai ales modalitățile de reglementare s-au amplificat după cel de-al Doilea Război Mondial și mai ales după anii 1960, concomitent cu o puternică presiune din partea procesului de urbanizare și o sensibilitate crescândă față de problemele protecției mediului.

Expresia principală a acestor evoluții o constituie multiplicarea instrumentelor de protecție reglementate, precum categoriile de arii protejate: parcurile naționale, rezervațiile naturale, siturile ocrotite, planurile de urbanism, instrumentele economico-fiscale incitative și disuasive etc.

Din punctul de vedere al soluționării raportului și conflictului relativ dintre exploatarea solului ca resursă economică și protejarea sa ca factor natural de mediu, la nivel mondial s-au dezvoltat și s-au impus două concepții cu o consecvență diferită și cu un succes variabil în funcție de fiecare țară.

Prima, concepția reglementară (care vede în protecția mediului o problemă și o responsabilitate în primul rând publice), prezentă în toate țările europene occidentale și cu o extensie rapidă și în Europa Centrală și de Est, se referă la definirea de reguli restrictive impuse proprietății private: limitarea tipului de folosință, a densității, înălțimii, coeficientului de ocupare etc., asemenea constrângeri putând merge până la interdicția de a construi. Experiența din statele dezvoltate arată că asemenea reguli s-au multiplicat, cu obiective distincte (turism și recreere, protecția spațiilor, conservarea peisajelor etc.), și sunt puse în practică de către entități diverse, precum: ministere, colectivități locale ori organisme ad-hoc. Numai că dezvoltarea lor masivă, rapidă și cu unele exagerări, inclusiv confuziile în privința obiectivelor și vocației regulilor instituite, și insecuritatea juridică pe care pot să o provoace sunt riscuri care nu au fost întotdeauna surmontate.

Nu se poate ignora nici problema modalităților de aplicare a reglementărilor în materie, controlului și sancțiunilor aplicabile. O a doua concepție este cea a intervenției directe, achiziționării de spații naturale care se doresc a fi conservate de către o colectivitate publică ori un organism ad-hoc (de genul, de exemplu, al Conservatorului Litoralului din Franța). Această concepție se supune frecvent unui obiectiv de deschidere spre public (ca în cazul pădurilor, de exemplu), și legitimitatea sa nu ar putea fi pusă astfel la îndoială. După cum însă poate să se bazeze, cel puțin parțial, pe constatarea unei neputințe de a aplica regulile care au fost deja edictate. Achiziția publică apare atunci ca singurul mijloc de a proteja în mod eficace și durabil un spațiu dat. Desigur, pentru a legitima această operație, intervenția aferentă diminuează întrucâtva credibilitatea reglementării. În sfârșit, trebuie adăugate și costurile aferente sub forma despăgubirilor acordate proprietarilor, precum și litigiile, inclusiv judiciare, pe care le poate genera recursul la o asemenea cale.

§2. Dreptul de proprietate asupra pământului și servituțile de mediu

Dreptul de proprietate, inclusiv sub forma dreptului de proprietate asupra pământului, își găsește expresia juridică în codurile civile moderne, multe inspirate din Codul civil napoleonian din 1804. Este și cazul Codului civil românesc din 1864, care prevede în art. 480 că „proprietatea este dreptul ce are cineva de a se bucura și a dispune de un lucru în mod exclusiv și absolut, însă în limitele determinate de lege”. Această concepție asupra proprietății care pune accentul pe absența cvasitotală a limitelor de a se bucura de un bun se regăsește, de altfel, în regulile de drept privat din numeroase țări europene.

Dincolo de particularitățile impuse de evoluțiile istorice, noțiunea de proprietate cunoaște în prezent o serie de dezvoltări comune.

Astfel, semnificațiile sale sunt diferite în raport cu cele două mari domenii în care se aplică: dreptul privat, care guvernează esențialmente raporturile dintre particulari, și dreptul constituțional, care definește garanțiile în raport cu dreptul de proprietate și vizează relațiile dintre proprietari și stat.

În majoritatea statelor europene, noțiunea de proprietate văzută sub unghiul dreptului privat rămâne încă marcată substanțial de liberalismul care a dominat secolul XIX și care a

determinat și definiția cuprinsă în art. 480 din vechiul Cod civil românesc. După cum se poate observa, în contextul raporturilor dintre particulari, proprietatea este interpretată în mod esențial ca un drept absolut, care conferă totalitatea prerogativelor ce pot fi avute asupra unui bun, fără altă limită decât dreptul altuia la proprietate.

Cu totul alta este percepția proprietății din perspectiva raporturilor dintre particulari și stat. Cele mai multe ordini juridice naționale moderne fixează limite suplimentare garanțiilor constituționale privind dreptul de proprietate. Așa de exemplu, statul poate trece dincolo de dreptul de proprietate pentru „o cauză de utilitate publică”, respectiv atunci când exercițiul nelimitat al acestui drept prejudiciază interesul general.

În fața amenințării care poartă asupra bunurilor publice din partea posibilităților tehnice de exploatare a solurilor apărute la sfârșitul secolului XX se tinde din ce în ce mai mult să se considere că spațiul, solul și alte asemenea resurse naturale vitale fac parte din domeniul public și în consecință trebuie să fie protejate și conservate în interesul tuturor. Ca atare, statul are atât dreptul – în virtutea textelor legale aferente – cât și datoria – conform responsabilităților conferite de Constituție – de a restrânge într-o anumită măsură proprietatea privată în scopul de a prezerva interesele colective, publice. Ca o concluzie, conținutul dreptului de proprietate, adică prerogativele conferite proprietarilor, este determinat în fiecare stat de ordinea juridică în vigoare, așa cum precizează cea de-a doua parte din definiția Codului civil. Proprietatea pământului și a solului, resurse vitale și nelimitate, a făcut permanent obiectul unor aprinse controverse sociale, iar condițiile de exercitare a sa sunt stabilite printr-un mare număr de reglementări.

Dincolo de particularitățile desprinse din diverse motive, în urma unor evoluții relativ îndelungate, servituțile de mediu cunosc o largă recunoaștere și garantare națională și internațională. Caracteristicile acestora sunt în principal următoarele¹:

- modificarea importantă și durabilă a valorilor funciare prin introducerea unei inegalități între cetățeni în fața serviciului public;
- caracterul, prin natura sa, activ al servituții în măsura în care aceasta se aplică la spații înainte de a fi gerate (mlăștini, păduri, biotopuri);
- justificarea, cel mai frecvent arbitrară, în măsura în care raționalitatea este larg subiectivă (estetică, peisaj, mediu așa-zis „natural”);
- caracter spoliator, întrucât aceste servituți permit impunerea, fără indemnizare, a unor pierderi riveranilor la mari echipamente publice (stații de epurare, aeroporturi, zone industriale ș.a.);
- absența unei „gestiuni active”; dacă proprietarul poate fi privat de esențialul ori de o parte a drepturilor sale, autoritatea publică este în imposibilitatea de a-l obliga să gestioneze în funcție de constrângerile de mediu;
- alegerea localizării ori amplasării echipamentului riscă să se realizeze în fapt în funcție de interese politice și partizane.

Delimitarea și redefinirea limitelor dintre interesul public și interesul privat, precum și eficacitatea politicilor privind protecția mediului vor depinde în mare măsură de modul în care se va reuși să se realizeze un echilibru între cele două categorii fundamentale de interese. Dreptul de proprietate și atributele sale, însoțit de îndatoririle corespunzătoare, trebuie să fie clar definite, astfel încât proprietarii să continue să joace rolul lor tradițional în condițiile în care să-și știe protejat patrimoniul pe termen lung. În acest sens, o justă și prealabilă indemnizare ar putea înlătura eventualele abuzuri și manipulări efectuate în spatele și în numele promovării

¹ M. Falque, De la réglementation au contrat, *Naturopa* nr. 85/1997, p. 11.

interesului public ecologic. Ca atare soluția ar consta în utilizarea unei game de instrumente juridice capabile să ofere un echilibru între efectele exproprierii publice, adesea inutilă și întotdeauna costisitoare, și semnificațiile dreptului de proprietate care nu mai pot fi absolute.

O situație interesantă în privința raportului dintre dreptul de proprietate și servituțile (sarcinile) de protecție a mediului o găsim în dreptul românesc actual. Astfel, așa cum am arătat mai sus, preluând *tale quale* prescripțiile Codului francez napoleonian, Codul civil românesc a reglementat dreptul de proprietate în general și cel asupra terenurilor în special ca un drept absolut, exclusiv și perpetuu.

Cu limitele stabilite prin lege, el constituie cel mai întins și complet drept ce se poate concepe asupra lucrurilor.

Constituția din 8 decembrie 1991 (revizuită) a conferit o protecție specială proprietății private, garantând în acest sens dreptul de proprietate și stipulând că limitele și conținutul său sunt stabilite prin lege. În plus, art. 44 alin. (3) prevede că nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire.

Totodată, textele constituționale operează o distincție între regimul juridic aferent solului și, respectiv, cel aferent subsolului. Mai întâi se cuvine precizat că terenurile (solul) pot forma obiectul proprietății private sau proprietății publice (aparținând statului sau unităților administrativ-teritoriale). Ambele forme de proprietate sunt ocrotite în mod egal de lege. Dacă terenurile (solul) pot forma obiectul atât al proprietății private, cât și al proprietății publice, bogățiile de orice natură ale subsolului, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental fac obiectul exclusiv al proprietății publice.

Textul de bază în materia care ne interesează rămâne însă cel al art. 44 alin. (7) din Constituție, care stabilește că „dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului, revin proprietarului”. În consens cu aceste prevederi ale legii fundamentale, Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, republicată, stipulează că terenurile de orice fel, indiferent de destinație, de titlul pe baza căruia sunt deținute sau de domeniul public ori privat din care fac parte, constituie fondul funciar al României.

În această calitate, el este supus unui regim special de protecție și conservare, ca factor de mediu, de genul „regimului domenal” din dreptul administrativ, dar cu altă bază constituțională [respectiv dispozițiile art. 41 alin. (7) din legea fundamentală] și cu particularități evidente. Așadar, fiecare suprafață de teren va forma obiectul dreptului de proprietate publică sau privată, va fi calificată în funcție de destinație (cu destinație agricolă, cu destinație forestieră, terenuri aflate permanent sub ape, terenuri din intravilan ori terenuri cu destinație specială) și, indiferent de aceste repere, va fi supusă unor reguli de protecție și conservare ca sol, ca fond funciar național.

§3. Regimul juridic al protecției solului

Protecția și ameliorarea solului se realizează prin lucrări de prevenire și de combatere a proceselor de degradare și poluare a solului provocate de fenomene naturale sau cauzate de activități economice și sociale.

Reglementările legale actuale consacră principiul prevenirii și, respectiv, combaterii proceselor de degradare și poluare a solului, determinate fie de fenomene naturale, fie de activități economico-sociale.

În acest scop, în virtutea prevederii constituționale conform căreia dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului [art. 44 alin. (7) din Constituție], a fost consacrată o obligație generală, deopotrivă în sarcina deținătorilor de terenuri și a autorităților publice, de întocmire a studiilor și proiectelor lucrărilor de protecție și ameliorare a solului și de executare a lor. Deținătorii de terenuri pot executa prin forțe proprii aceste lucrări, iar când aceștia nu au asemenea posibilități, execuția de către unitățile specializate se face tot prin grija lor.

Ca efect al obligației de protecție ce incumbă acestora, studiile și proiectele necesare se întocmesc la cerere, iar cheltuielile pentru efectuarea lucrărilor în cauză se suportă, parțial sau total, de către stat, în limita alocăției bugetare aprobate pe baza notelor de fundamentare elaborate și avizate conform legii. Rolul primordial revine în acest sens instituției perimetrului de ameliorare, cuprinzând ansamblul regulilor juridice vizând recuperarea pentru utilizarea agricolă sau silvică a terenurilor care, prin degradare și poluare, și-au pierdut total sau parțial această capacitate (introdusă prin Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, republicată, cu modificările ulterioare).

Astfel, potrivit art. 82 din lege, terenurile care, prin degradare și poluare, și-au pierdut, total sau parțial, capacitatea de producție pentru culturi agricole sau silvice vor fi constituite în perimetrul de ameliorare. Grupele de terenuri care intră în acest regim se stabilesc de către Ministerul Agriculturii, Alimentației și Dezvoltării Rurale și Ministerul Mediului și Gospodăririi Apelor, la propunerile ce au la bază situațiile înaintate de comune, orașe și municipii. Procedura respectivă este stabilită prin Regulamentul privind stabilirea grupelor de terenuri care intră în perimetrele de ameliorare, aprobat prin H.G. nr. 786/1993 și reintrodus prin H.G. nr. 1257/2011¹. Potrivit actului normativ, se constituie în perimetre de ameliorare toate terenurile degradate sau neproductive, indiferent de proprietar, a căror punere în valoare este necesară din punctul de vedere al protecției solului, regimului apelor, îmbunătățirii condițiilor de mediu și al diversității biologice.

Sunt considerate terenuri degradate terenurile care, prin eroziune, poluare sau prin acțiunea altor factori antropici, și-au pierdut total sau parțial capacitatea de producție pentru culturi agricole sau silvice, și anume:

- a) terenuri cu eroziune de suprafață foarte puternică și excesivă, indiferent de folosință;
- b) terenuri cu eroziune în adâncime (ogașe, ravene, torenți);
- c) terenuri afectate de alunecări active, prăbușiri, surpări și curgeri noroioase;
- d) terenuri nisipoase expuse erodării de către ape sau vânt;
- e) terenuri cu aglomerări de pietriș, bolovăniș, grohotiș, stâncării și depozite de aluviuni torențiale;
- f) terenuri cu exces permanent de umiditate și mlaștini;
- g) terenuri sărăturate și acide;
- h) terenuri poluate cu substanțe chimice, petroliere sau noxe;
- i) terenuri ocupate cu halde miniere, deșeuri industriale și/sau menajere, gropi de împrumut;
- j) terenuri neproductive;
- k) terenuri cu biocenoză afectate sau distruse.

Delimitarea acestor perimetre se face de către comisia de specialiști, constituită și organizată de către cele două ministere. Documentațiile întocmite se avizează de către organele județene agricole, silvice și de protecție a mediului și se înaintează la Ministerul Agriculturii,

¹ M.Of. nr. 934 din 29 decembrie 2011.

Alimentației și Dezvoltării Rurale, care, împreună cu ministerele și departamentele interesate, stabilesc programele de proiectare, finanțare și execuție. Deținătorii de terenuri, păstrându-și dreptul de proprietate, sunt obligați să pună la dispoziție terenurile din perimetrul de ameliorare în vederea aplicării măsurilor și lucrărilor prevăzute în proiectul de ameliorare. În ipoteza în care proprietarul nu este de acord, primăria, va face propuneri motivate prefectului, care va decide. Ordinul emis de către prefect poate fi contestat în fața instanțelor de contencios administrativ în condițiile Legii nr. 554/2004.

Dacă prefectul decide includerea terenului în perimetrul de ameliorare, consiliul local este obligat să-i atribuie în folosință titularului terenului în cauză o suprafață de teren corespunzătoare, pe toată durata realizării lucrărilor de ameliorare. În cazul în care statul nu dispune în localitatea respectivă de un alt teren asemănător pentru rezolvarea situației de mai sus, iar proprietarul nu este de acord să primească un alt teren la distanță mai mare, se aplică procedura de expropriere pentru cauză de utilitate publică, prevăzută de Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, republicată¹.

Statul poate face schimburi echivalente de terenuri cu proprietarii din perimetru, când pe terenul acestora urmează să se execute lucrări de amenajare cu caracter permanent privind corectarea torenților sau gospodărirea apelor. Schimbul se face numai cu acordul proprietarilor, prin act autentic, înregistrat în documentele de cadastru funciar.

Terenurile degradate și poluate, incluse în perimetrul de ameliorare, sunt scutite de taxe și impozite către stat, județ sau comună, pe timpul cât durează ameliorarea lor.

Fondurile necesare pentru cercetarea, proiectarea și executarea lucrărilor prevăzute în proiectele de amenajare și punere în valoare a terenurilor cuprinse în aceste perimetre se asigură de la bugetul de stat. Legea menționează că aceste fonduri pot fi sporite prin participarea comunelor (orașelor) și a județelor, prin contribuția în bani sau în muncă a tuturor celor interesați (deținătorii de terenuri, locuitorii sau persoanele juridice care trag foloase din realizarea acestor lucrări).

În cazul în care se constată că anumite suprafețe au fost scoase din producția agricolă sau silvică, prin degradarea sau poluarea solului, din cauza faptei culpabile a unor persoane fizice sau juridice, proprietarii, consiliul sau autoritatea administrativă județeană (agricolă sau silvică) poate cere suportarea de către culpabil a cheltuielilor necesitate de lucrările de refacere și de ameliorare a solului. În aceste cazuri este vorba despre o acțiune în fața instanțelor de drept comun.

§4. Protecția solului prin lucrări de amenajări și îmbunătățiri funciare

Amenajările de îmbunătățiri funciare contribuie, prin efectul lor, la protecția și ameliorarea mediului. Acestea reprezintă lucrări hidrotehnice complexe și agropedoameliorative care se realizează în scopul prevenirii și înlăturării acțiunii factorilor de risc – secetă, exces de apă, eroziunea solului și inundații, precum și poluare – pe terenurile cu orice destinație, indiferent de proprietar, contribuind astfel la valorificarea capacității de producție a terenurilor și a plantelor, precum și la introducerea în circuitul economic a terenurilor neproductive.

¹ M.Of. nr. 472 din 5 iulie 2011.

Regimul juridic general în domeniu este stabilit prin Legea nr. 138/2004 a îmbunătățirilor funciare, republicată¹.

La baza acestei activități legea așează următoarele principii (art. 4):

a) exploatarea echitabilă a amenajărilor de îmbunătățiri funciare, sistemelor de irigații sau desecare și drenaj și a lucrărilor de apărare împotriva inundațiilor și combatere a eroziunii solului pentru asigurarea protecției intereselor tuturor beneficiarilor;

b) consultarea și, după caz, implicarea beneficiarilor, organizațiilor neguvernamentale și a altor reprezentanți ai societății civile în luarea deciziilor în scopul promovării adoptării raționale, eficiente și transparente a acestora;

c) realizarea de către proprietarii de teren a exploatării, întreținerii și reparațiilor amenajărilor de îmbunătățiri funciare situate pe terenurile pe care le dețin, inclusiv a lucrărilor de reabilitare, executare de investiții și suportarea costurilor acestor activități. Statul intervine prin Agenție numai pentru finanțarea lucrărilor de investiții care sunt efectuate pe terenuri proprietate publică și privată a statului;

d) exploatarea amenajărilor de îmbunătățiri funciare astfel încât să se prevină folosirea ineficientă a apei, excesul de umiditate, eroziunea și poluarea solului și să se promoveze protecția mediului în conformitate cu standardele de mediu.

Caracterul de protecție al îmbunătățirilor funciare pentru sol rezultă din obiectivele sale legal consacrate:

a) asigurarea protecției terenurilor de orice fel și a oricăror categorii de construcții față de inundații, alunecări de teren și eroziuni, precum și protecției lacurilor de acumulare împotriva colmatării și regularizarea cursurilor de apă;

b) asigurarea unui nivel corespunzător de umiditate a solului, care să permită sau să stimuleze creșterea plantelor, incluzând plantațiile vitipomicole, culturile agricole și silvice;

c) asigurarea ameliorării solurilor acide, sărăturate și nisipoase, precum și protecția împotriva poluării.

§5. Protecția prin împădurire a terenurilor degradate

Inițial, s-au instituit unele măsuri pentru ameliorarea prin împădurire a terenurilor degradate prin O.G. nr. 81/1998², în prezent abrogată prin Codul silvic din 2008.

În definirea terenurilor degradate, regimul actual al terenurilor degradate îl constituie Legea nr. 100/2010 privind împădurirea terenurilor degradate³ care face trimitere la dispozițiile Codului silvic; astfel, sunt considerate terenuri degradate, în înțelesul Codului silvic, terenurile care prin eroziune, poluare sau acțiunea distructivă a unor factori antropici și-au pierdut definitiv capacitatea de producție agricolă, dar pot fi ameliorate prin împădurire, și anume:

- terenurile cu eroziune de suprafață foarte puternică și excesivă;
- terenurile cu eroziune de adâncime – ogașe, ravene, torenți;
- terenurile afectate de alunecări active, prăbușiri, surpări și scurgeri noroioase;
- terenurile nisipoase expuse erodării de către vânt sau apă;

¹ M.Of. nr. 88 din 13 februarie 2009.

² M.Of. nr. 313 din 27 august 1998.

³ M.Of. nr. 376 din 7 iunie 2010.

- terenurile cu aglomerări de pietriș, bolovăniș, grohotiș, stâncării și depozite de aluviuni torențiale;

- terenurile cu exces permanent de umiditate;
- terenurile sărăturate sau puternic acide;
- terenurile poluate cu substanțe chimice, petroliere sau noxe;
- terenurile ocupate cu halde miniere, deșeuri industriale sau menajere, gropi de împrumut;
- terenurile neproductive, dacă acestea nu se constituie ca habitate naturale;
- terenurile cu nisipuri mobile, care necesită lucrări de împădurire pentru fixarea acestora;
- terenurile din oricare dintre categoriile menționate la lit. a)-k), care au fost ameliorate prin

plantații silvice și de pe care vegetația a fost înlăturată. Terenurile degradate care pot fi ameliorate prin împădurire se constituie, în acest scop, în perimetre de ameliorare. Identificarea, delimitarea și constituirea perimetrelor de ameliorare la nivelul localităților se fac de către o comisie stabilită prin decizia prefectului, la propunerea directorului general al Direcției Generale pentru Agricultură și Alimentație și urmează regimul general stabilit în acest sens prin Legea nr. 18/1991, republicată (art. 82). Terenurile degradate constituite în perimetre și propuse a fi ameliorate prin împădurire vor fi scoase din evidența terenurilor cu folosințe agricole productive sau a terenurilor neproductive, cu aprobarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, și vor fi înregistrate ca „terenuri neproductive destinate a fi împădurite”, potrivit normelor metodologice ce vor fi emise de către Ministerul Agriculturii și Alimentației în termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe. Terenurile degradate proprietate publică și privată vor fi împădurite de către deținătorii lor legali, prin unități specializate. Materialul biologic se asigură de către Regia Națională a Pădurilor, pe bază contractuală, sau de către alți producători, iar lucrarea se va executa cu asistența tehnică gratuită a personalului silvic de specialitate.

Documentația tehnico-economică pentru lucrările de ameliorare se execută contra cost de către personalul de specialitate al direcțiilor silvice, în cazurile în care sunt necesare numai lucrări de împădurire și amenajare, și de către Institutul de Cercetări și Amenajări Silvice sau de către alte unități specializate, atestate de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, în cazurile când sunt necesare și lucrări de construcții pentru consolidarea terenurilor și corectarea torenților.

Terenurile degradate proprietate publică, cu eroziune de adâncime, constituite în perimetre de ameliorare prin împădurire se pot transmite, cu acordul părților, fără plată, în administrarea Regiei Naționale a Pădurilor. Transmiterea se aprobă prin hotărâre a guvernului, cu avizul Ministerului Agriculturii, Alimentației și Dezvoltării Rurale și al Ministerului Mediului și Gospodăririi Apelor, în condițiile în care suprafața terenului este de regulă de minimum 5 ha, în cazul trupurilor izolate, și indiferent de suprafață, în cazul terenurilor limitrofe fondului forestier proprietate publică a statului. În cazul donării terenurilor degradate proprietate privată către stat în vederea executării lucrărilor de ameliorare prin împădurire, actele de donație, înregistrarea în evidențele funciare și în registrele de inscripțiuni imobiliare sunt scutite de taxele aferente, iar onorariul notarial se suportă de către Regia Națională a Pădurilor.

Autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură mandatează Regia Națională a Pădurilor – Romsilva să cumpere, în numele statului, de la persoane fizice sau juridice, terenuri degradate, în vederea împăduririi, în condițiile legii, în limita fondurilor anuale alocate de la bugetul de stat. Sursele de finanțare pentru cumpărarea de terenuri, pentru întocmirea documentațiilor tehnico-economice, pentru împădurirea terenurilor degradate, pentru întreținerea și paza respectivelor lucrări, până la declararea închiderii stării de masiv, sunt următoarele:

- a) fondul de ameliorare a fondului funciar, constituit potrivit Legii nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- b) fondul anual de mediu;
- c) alocații de la bugetul de stat;
- d) sponsorizări de la societăți comerciale, fundații și altele asemenea;
- e) surse financiare externe nerambursabile sau credite externe pe termen lung;
- f) contribuția benevolă a persoanelor fizice sau juridice, interesate de executarea lucrărilor de ameliorare;
- g) fondul de conservare și regenerare a pădurilor, constituit potrivit prevederilor art. 33 C.silvic;
- h) alte surse legale. Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice, prin Departamentul pentru Ape, Păduri și Piscicultură, în calitate de coordonator tehnic al acțiunilor de împădurire a terenurilor degradate, solicită anual includerea în bugetul de stat a fondurilor necesare pentru împădurirea acestora în anul următor.

§6. Sancțiuni

Potrivit art. 12 din Legea nr. 100/2010, împiedicarea sub orice formă de către persoanele fizice și juridice a executării lucrărilor de ameliorare prin împădurire a terenurilor degradate constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la 300 lei la 1.200 lei.

Drept contravenție este prevăzut pășunatul pe terenurile degradate împădurite, constituite în perimetrele de ameliorare, care se sancționează cu amendă de la 1.000 lei la 5.000 lei.

Proprietarii de terenuri degradate care beneficiază de material biologic destinat împăduririi al cărui cost nu l-au suportat și refuză utilizarea sa sau îl utilizează în alte scopuri vor fi sancționați cu amendă, a cărei valoare va fi egală cu cea a materialului de împădurit, multiplicată de cinci ori și a cărei natură juridică este aceea de sancțiune specifică de drept al mediului.

În aceste cazuri, persoanele vinovate vor suporta și despăgubirea corespunzătoare costului materialului biologic destinat împăduririi, care se varsă la fondul de ameliorare a fondului funciar sau la fondul de conservare și regenerare a pădurilor, după caz.

Executarea lucrărilor de ameliorare a terenurilor prin împădurire este obligatorie atât pentru persoanele fizice, cât și pentru cele juridice, în cazurile în care organele centrale și locale care răspund de protecția mediului constată că neefectuarea acestor lucrări pune în pericol siguranța unor localități, a unor obiective de interes național sau viața populației din anumite zone.

În cazurile în care persoanele fizice și juridice care dețin terenuri degradate proprietate privată nu sunt de acord cu executarea lucrărilor de ameliorare în condițiile prevăzute în prezenta ordonanță, Guvernul, la propunerea ministerelor interesate, va supune Parlamentului exproprierea prin lege, în regim de urgență, pentru utilitate publică, a terenurilor respective, cu prevederea unor măsuri compensatorii. Administrarea acestor terenuri se va face de către Regia Națională a Pădurilor.

Secțiunea a 3-a. Regimul produselor agroalimentare ecologice

Agricultura biologică este considerată o tehnică de cultură care înlătură utilizarea de îngrășăminte chimice și de pesticide de sinteză în scopul eliminării din producția animală și vegetală a reziduurilor nocive. Pe această cale nu numai că se obțin produse agroalimentare favorabile sănătății, dar se acționează benefic în sensul protejării solurilor și pânzei freatice de poluarea prin nitrați, nitriți ș.a.

Din această perspectivă, agricultura ecologică se bazează pe aplicarea unui ansamblu coerent de tehnici diferite de cele cunoscute de școala agriculturii clasice. Din punct de vedere istoric, putem remarca faptul că nevoia de îngrășăminte naturale pentru agricultură, în trecut, a fost la originea unui tip faimos de ocupare de noi teritorii: teoria americană a insulelor de guano. În baza legii americane din 1865, orice cetățean american care descoperea un depozit de guano pe o insulă neapropiată putea s-o ocupe în numele SUA. Așa se face că agricultura americană nechimică de la sfârșitul secolului XIX și începutul veacului XX a stat la originea achiziționării de numeroase insule în Pacific.

Unul dintre pionierii agriculturii ecologice este considerat englezul Albert Howard, inginer agronom, care, în 1905, fiind numit botanist imperial al guvernului indian, a putut cultiva după propria dorință un domeniu de 30 ha la Pusa (India) și a făcut experiențe, observând comportamentul plantelor față de boli. Datele culese și învățămintele dobândite cu acest prilej le-a publicat în cartea sa „Testament agricol” (1940).

În agricultura biologică, îngrășămintele chimice sunt înlocuite cu minerale de origine naturală (fosfați naturali, alge marine, praf de rocă) și compuși obținuți prin amestecuri de materii organice de origine vegetală și animală transformați prin fermentație. Pesticidele chimice de sinteză sunt înlocuite cu produse naturale pe bază de plante și câteva produse industriale simple (săruri de cupru, sulf). De menționat că totuși, în sistemul agricol actual, agricultura biologică ocupă un spațiu încă modest: circa 1% din suprafața agricolă utilă în Franța și 10% în Austria.

Regimul agriculturii biologice face parte integrantă din acțiunea contra poluării solului (și apelor). În spiritul reglementărilor comunitare europene, legislația românească utilizează termenul de „produse agroalimentare ecologice” și stabilește un regim special de obținere și gestionare a acestora. În înțelesul reglementării române în materie, O.U.G. nr. 34/2000 privind produsele agroalimentare ecologice¹, producția ecologică reprezintă obținerea de produse agroalimentare fără utilizarea produselor chimice de sinteză, în conformitate cu regulile și principiile legal acceptate și certificate; organismele modificate genetic și derivatele lor nu sunt permise în producția agroalimentară ecologică. O asemenea producție are ca scop realizarea unor sisteme agricole durabile, diversificate și echilibrate, care asigură protejarea resurselor naturale și sănătatea consumatorilor.

§1. Reguli de producție ecologică

Actul normativ în forma actuală consacră câteva reguli în materie, conform cărora rolul determinant în impunerea cerințelor producției ecologice revine autorităților.

¹ M.Of. nr. 172 din 21 aprilie 2000.

Astfel utilizatorii pot folosi semințe și material de înmulțire vegetativ care nu sunt obținute conform metodei de producție ecologică, numai cu aprobarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR) prin compartimentul de specialitate, în măsura în care utilizatorii unui astfel de material pot demonstra autorității responsabile că nu au putut obține de pe piața comunitară un material de reproducere care să satisfacă exigențele metodelor de producție ecologică.

Regulile naționale privind elaborarea bazei de date pentru semințele ecologice și materialul de înmulțire vegetativ, precum și acordarea de derogări pentru utilizarea de semințe și material de înmulțire vegetativ ce nu provin din agricultura ecologică se aprobă prin ordin al ministrului agriculturii, pădurilor și dezvoltării rurale.

În sfârșit, producătorii pot utiliza răsaduri care nu sunt obținute din agricultura ecologică numai când utilizarea lor este aprobată de MADR.

§2. Regimul etichetării

În aceeași perspectivă fragmentară, O.U.G. nr. 34/2000 mai conține în urma modificărilor, doar două prevederi, conform cărora etichetele vor cuprinde o siglă specifică produselor ecologice controlate, înregistrate la OSIM, emisă și aplicată pe baza sistemului de certificare, indicând că produsul respectiv este conform cu regulile de producție ecologică și, respectiv că regulile privind utilizarea siglei specifice se stabilesc prin ordin ministerial.

§3. Sistemul de inspecție și certificare

Operatorii care produc, procesează, importă din țări terțe, depozitează sau distribuie produsele ecologice, în vederea comercializării, au obligația de a-și înregistra această activitate la Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, prin compartimentul de specialitate, și de a se supune controlului unui organism de inspecție și certificare aprobat [art. 7 alin. (1)].

Inspecția și controlul operatorilor de produse agroalimentare ecologice se realizează de organisme de inspecție și certificare – persoane juridice din sectorul public sau privat, aprobate de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, prin compartimentul de specialitate [art. 8 alin. (1)].

Secțiunea a 4-a. Protecția subsolului

§1. Considerații generale

Resursele naturale ale subsolului constituie unul dintre factorii deosebit de importanți ai creșterii economice, ai dezvoltării generale.

În condițiile în care materiile prime minerale sunt resurse limitate în volum și care nu se regenerează în timp, se constată un decalaj între cerințele economiei naționale în creștere și nivelul producției extractive, sub nivelul cerințelor și în continuă descreștere. Iată de ce problema principală în privința resurselor subsolului o reprezintă astăzi acoperirea diferenței dintre cerințe și oferta autohtonă; printre căile importante în vederea realizării acestui obiectiv

se află și ridicarea nivelului factorului de recuperare a rezervelor pe întreg lanțul tehnologic, prin gospodărirea eficientă și protecția lor corespunzătoare.

Într-adevăr, în situația actuală, în care resursele naturale se reduc, iar la unele apare chiar spectrul epuizării, procesul de gestiune a acestor materii prime – în toate etapele sale – trebuie să poarte un pronunțat caracter de protecție și exploatare rațională. Un rol deosebit de important revine în acest sens dreptului, care este chemat ca, prin mijloace și forme proprii, să stimuleze și să asigure un procent cât mai ridicat de recuperare și o protecție cât mai deplină a rezervelor de materii prime minerale.

În același timp, activitățile de explorare și exploatare a subsolului angajează și grave pericole pentru mediul ambiant; într-adevăr, o serie de acțiuni privind lucrările de extracție (mine, cariere), foraj (puțuri, sondaje) ori de stocaje subterane (de materii periculoase, hidrocarburi, produse chimice etc.) pot aduce atingeri grave și multiple vătămări stării naturii, vieții și sănătății umane.

§2. Evoluția reglementărilor în materie

Primele reglementări privind subsolul s-au referit mai ales la situația zăcămintelor naturale. Astfel, în Roma antică, împărații au acționat în direcția acordării posibilității de a-și rezerva exploatarea minelor; studiul „Tablelor lui Aljustrel” arată că problema conservării minei era o preocupare majoră a puterii publice a timpului. În Evul Mediu timpuriu, exploatarea minelor era considerată un drept regalian; în secolul XII, în unele țări occidentale, acest drept a făcut obiectul unei aproprieri din partea seniorilor feudali. În paralel s-a creat și o administrație specializată. Epoca modernă a consolidat „dreptul regalian” asupra bogățiilor subsolului, sub forma proprietății publice.

Primul text de lege din România vizând exploatarea și ocrotirea resurselor subsolului îl reprezintă Legea minelor din 1894, modificată și completată ulterior în 1906, 1909 și 1913 (Legea consolidărilor, a lui Xenopol), care conținea și unele prevederi de protecție a zăcămintelor, prin stimularea sau, dimpotrivă, frânarea exploatării unei substanțe minerale sau a alteia, încurajarea forțelor autohtone, introducerea unor forme de control asupra modului de utilizare a acestor resurse.

În urma adoptării Constituției din 1923, care a prevăzut că zăcămintele miniere, precum și bogățiile de orice natură ale subsolului sunt proprietatea statului (art. 19), în anul 1924 a fost adoptată o nouă lege a minelor, care (cu modificările suferite, în primul rând în 1938) a rămas în vigoare până în 1948.

În Legea nr. 9/1973 privind protecția mediului înconjurător s-a acordat o atenție deosebită protecției subsolului și resurselor naturale, stabilindu-se reglementări precise menite să asigure utilizarea rațională și apărarea materiilor prime minerale (art. 21-22 din Legea nr. 9/1973).

De asemenea, prin Ordinul nr. 75/1982 al ministrului geologiei s-au pus în aplicare Normele privind protecția și exploatarea rațională a zăcămintelor de substanțe minerale terapeutice.

§3. Regimul legal actual de protecție

Potrivit art. 136 alin. (3) din Constituție, bogățiile de orice natură ale subsolului fac obiectul exclusiv al proprietății publice, cu consecințele juridice care decurg de aici. În condițiile legii,

ele pot fi date în administrarea regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate. Ca urmare a regulii constituționale consacrate în art. 135 alin. (2) lit. e), statul are obligația să asigure exploatarea resurselor naturale în concordanță cu interesul național, fapt care implică și respectarea normelor de protecție și conservare a mediului.

În îndeplinirea obligației generale de protecție a acestui element de mediu, persoanele fizice sau juridice care prospectează sau exploatează resursele subsolului sunt ținute:

- a) să ceară acord și/sau autorizație de mediu potrivit legii și să respecte prevederile acestora;
- b) să refacă terenurile afectate, aducându-le la parametrii productivi și ecologici naturali sau la un nou ecosistem funcțional, în conformitate cu prevederile și termenele din acord și/sau autorizație, garantând mijloacele financiare pentru aceasta și monitorizând zona;
- c) să anunțe autoritățile pentru protecția mediului sau competente potrivit legii, despre orice situații accidentale care pun în pericol ecosistemul terestru și să acționeze pentru refacerea acestuia.

§4. Regimul de explorare, dezvoltare și exploatare a petrolului

Prin Legea petrolului nr. 238/2004¹ s-a instituit un regim juridic specific pentru explorarea, dezvoltarea și exploatarea petrolului, definit drept substanțele minerale combustibile constituite din amestecuri de hidrocarburi naturale, acumulate în scoarța terestră și care, în condiții de suprafață, se prezintă în stare gazoasă, sub formă de gaze naturale sau lichidă, sub formă de țiței și condensat.

Resursele de petrol situate în subsolul țării și al platoului continental românesc al Mării Negre, fac obiectul exclusiv al proprietății publice și aparțin statului român.

Toate datele și informațiile, indiferent de modalitatea de stocare, obținute ca urmare a efectuării de operațiuni asupra resurselor petroliere românești, aparțin statului român; utilizarea lor este supusă autorizării și respectării regulii confidențialității.

Operațiunile petroliere (respectiv activitățile de explorare, dezvoltare, exploatarea și abandonarea unui zăcământ petrolier, înmagazinarea subterană, transportul și tranzitul petrolului pe conducte magistrale, precum și operarea terminalelor petroliere) se realizează de către persoane juridice, române sau străine, în condițiile legii, numai în cadrul unor perimetre stabilite în acest scop de către autoritatea competentă (art. 3). Lucrările de dezvoltare și exploatare a zăcămintelor comerciale de petrol se pot executa numai pentru rezerve confirmate de autoritatea competentă, la propunerea titularului, potrivit unei proceduri speciale.

Efectuarea de operațiuni petroliere pe terenurile pe care sunt amplasate monumente istorice, culturale, religioase, situri arheologice de interes deosebit, rezervații naturale, zone de protecție sanitară și perimetre de protecție hidrogeologică a surselor de alimentare cu apă, precum și instituirea dreptului de servitute pentru operațiunile petroliere pe astfel de terenuri sunt interzise [art. 12 alin. (1)].

Titularul acordului petrolier este ținut să respecte obligațiile de mediu și să folosească, cu respectarea prevederilor legale în domeniul gospodării apelor, surse de apă de suprafață sau subterane, necesare desfășurării operațiunilor petroliere.

¹ M.Of. nr. 535 din 15 iunie 2004.

Executarea de operațiuni petroliere fără autorizațiile prevăzute de lege sau dacă i s-a retras acordul și/sau autorizația privind protecția mediului constituie o cauză de reziliere a concesiunii de către autoritatea competentă [art. 42 alin. (1) lit. d)].

De asemenea, concesionarii răspund patrimonial până la refacerea tuturor factorilor de mediu afectați de operațiunile petroliere, în conformitate cu planul de refacere a mediului, aprobat de autoritatea competentă de mediu, care reprezintă ansamblul măsurilor de refacere și reabilitare a mediului în perimetrul de explorare/exploatare, ținându-se cont și de opțiunile colectivităților locale privind utilizarea post-închidere a perimetrului și care conține proiectul tehnic de realizare a acestora.

Secțiunea a 5-a. Protecția ecosistemelor forestiere

Asigurarea gestionării durabile a pădurilor și dezvoltarea unei silviculturi multifuncționale pe termen lung, care satisface nevoile societății, reprezintă obiectul definitoriu al Planului forestier de acțiune al Uniunii Europene pentru perioada 2007-2011, care trebuie adaptat și particularizat la nivelul celor 27 de state membre la momentul respectiv, inclusiv România. Principalele obiective ale acestuia se referă la conservarea și protecția ecosistemelor terestre, îmbunătățirea competitivității sectorului forestier și creșterea utilizării durabile a serviciilor și produselor forestiere, respectiv menținerea și sporirea funcțiilor de protecție a pădurilor. Percepută mai ales ca o legislație de natură preponderent economică (și, în consecință, aferentă preocupărilor ministerului agriculturii), și într-o măsură necorespunzătoare afectată de imperativul protecției mediului, legislația silvică românească cunoaște puține modificări formale și transformări de conținut în această perioadă. Dimpotrivă, se înregistrează chiar o serie de regrese din perspectivă environmentală, impusă de aderarea la schimbarea Europeană. România a cunoscut până în prezent 5 coduri silvice (adoptate în anii: 1881, 1910, 1962, 1996 și 2008).

În prezent, este în curs de elaborare o nouă strategie privind pădurile la nivelul Uniunii Europene, detaliată în cadrul Comunicării COM(2013) 659 final, din 20 februarie 2013.

§1. Regimul juridic al pădurilor stabilit prin Codul silvic (Legea nr. 46/2008)

Prin Legea nr. 46 din 19 martie 2008 s-a adoptat un nou Cod silvic, conceput ca un act normativ menit să reglementeze în mod unitar regimul silvic, indiferent de forma de proprietate.

1.1. Concepte și principii

În mod tradițional, se utilizează conceptele fundamentale specifice, iar ca o noutate se folosește o tehnică de reglementare modernă, definindu-se termenii (frecvent) utilizați într-o anexă a legii, în același timp apărând și concepte noi sau „ecologizate”.

Astfel, conceptul primordial rămâne cel de *fond forestier național* (reprezentând totalitatea pădurilor, terenurilor destinate împăduririi, a celor care servesc nevoilor de cultură, producție sau administrație silvică, a iazurilor, a albiilor pâraielor, a altor terenuri cu destinație forestieră

și neproductive, cuprinse în amenajamente silvice, la data de 1 ianuarie 1990 sau incluse în acestea ulterior, în condițiile legii, indiferent de natura dreptului de proprietate), în raport cu care se delimitează cel de *vegetație forestieră din afara fondului forestier* (respectiv vegetația forestieră situată pe terenuri din afara fondului forestier național), care nu îndeplinește unul sau mai multe criterii de definire a pădurii, fiind alcătuit din următoarele categorii:

- plantațiile cu specii forestiere de pe terenuri agricole;
- vegetația forestieră de pe pășuni împădurite cu consistență mai mică de 0,4;
- fânețe împădurite;
- plantațiile cu specii forestiere și arborii din zonele de protecție a lucrărilor hidrotehnice și de îmbunătățiri funciare;
- arborii situați de-a lungul cursurilor de apă și canalelor;
- zonele verzi din intravilan, altele decât cele definite ca pădure;
- parcurile dendrologice și arboreturile, altele decât cele cuprinse în păduri;
- aliniamentele de arbori situate de-a lungul căilor de transport și comunicație.

Principala componentă a fondului forestier național și conceptul tehnico-juridic central cu care se operează în materie este *pădurea*, fiind considerate astfel terenurile cu o suprafață de cel puțin 0,25 ha, acoperite cu arbori; arborii trebuie să atingă o înălțime minimă de 5 m la maturitate, în condiții normale de vegetație.

Termenul de pădure include:

- a) pădurile cuprinse în amenajamentele silvice la data de 1 ianuarie 1990, precum și cele incluse ulterior în acestea, în condițiile legii;
- b) perdelele forestiere de protecție;
- c) jnepenișurile;
- d) pășunile împădurite cu consistența mai mare sau egală cu 0,4, calculată numai pentru suprafața ocupată efectiv de vegetația forestieră (art. 2).

Alte concepte importante rămân cele de: *amenajament silvic* („documentul de bază în gospodărirea pădurilor, cu conținut tehnico-organizatoric și economic, fundamentat ecologic”), *amenajarea pădurilor* („ansamblul de preocupări și măsuri menite să asigure aducerea și păstrarea pădurilor în stare corespunzătoare din punct de vedere al funcțiilor ecologice, economice și sociale pe care acestea le îndeplinesc”), *regimul codrului* („modul general de gospodărire a unei păduri bazat pe regenerarea din sămânță”), *regimul crângului* („modul general de gospodărire al unei păduri, bazat pe regenerarea vegetativă”), *regimul silvic* („sistemul unitar de norme tehnice silvice, economice și juridice privind amenajarea, cultura, exploatarea, protecția și paza fondului forestier, în scopul asigurării gestionării durabile”) ș.a.

Pe lângă ecologizarea acestor concepte tehnico-juridice silvice tradiționale, se afirmă și altele, de ordin preponderent ecologic, cu semnificații specifice în domeniu, precum: *ecosistem forestier* („unitate funcțională a biosferei constituită din biocenoză, în care rolul predominant îl are populația de arbori și stațiunea pe care o ocupă aceasta”), *gestionarea durabilă a pădurilor* („administrarea și utilizarea pădurilor astfel încât să-și mențină și să-și amelioreze biodiversitatea, productivitatea, capacitatea de regenerare, vitalitatea, sănătatea și în așa fel încât să asigure, în prezent și în viitor, capacitatea de a exercita funcțiile multiple ecologice, economice și sociale permanente la nivel local, regional și global, fără a crea prejudicii altor ecosisteme”), *perimetre de ameliorare* („terenurile degradate sau neproductive agricol care pot fi ameliorate prin împădurire, a căror punere în valoare este necesară din

punct de vedere al protecției solului, regimului apelor, al îmbunătățirii condițiilor de mediu și al diversității biologice”) ș.a.

1.2. Principii

Reglementarea propusă consacră expres sau degajă implicit o serie de principii care, deși nu se structurează încă într-un sistem complet, bine articulat și echilibrat, în consecință, eficient, constituie un avans evident în raport cu reglementarea anterioară.

a) *Fondul forestier național constituie bun de interes național.* În această calitate el este supus regimului silvic, indiferent de forma de proprietate, iar dreptul de proprietate asupra terenurilor cu destinație forestieră se exercită în conformitate cu dispozițiile Codului silvic. Ca expresie a calității sale de „bun de interes național”, normele aferente regimului specific au un caracter imperativ, iar respectarea interesului public este asigurată de autoritatea publică centrală.

b) *Pluralitatea drepturilor de proprietate asupra fondului forestier.* Potrivit legii, după forma de proprietate, fondul forestier național poate fi: proprietate publică a statului, proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, proprietate privată a persoanelor fizice și juridice, proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale (art. 7).

c) *Gestiunea durabilă a pădurilor.* Indiferent de forma de proprietate, pădurile sunt supuse unui regim special de gestionare durabilă, guvernat de următoarele reguli:

- promovarea practicilor care asigura gestionarea durabilă a pădurilor;
- asigurarea integrității fondului forestier și a permanenței pădurii;
- majorarea suprafeței terenurilor ocupate cu păduri;
- politici forestiere stabile pe termen lung;
- asigurarea nivelului adecvat de continuitate juridică, instituțională și operațională în gestionarea pădurilor;
- primordialitatea obiectivelor ecologice ale silviculturii;
- creșterea rolului silviculturii în dezvoltarea rurală;
- promovarea tipului natural fundamental de pădure și asigurarea diversității biologice a pădurii;
- armonizarea relațiilor dintre silvicultură și alte domenii de activitate;
- sprijinirea proprietarilor de păduri și stimularea asocierii acestora;
- prevenirea degradării ireversibile a pădurilor ca urmare a acțiunilor umane și a factorilor de mediu destabilizatori;
- creșterea rolului silviculturii în dezvoltare rurală.

d) *Supunerea fondului forestier național regimului silvic.* Respectarea regimului silvic este obligatorie pentru toți deținătorii de fond forestier. În acest scop, proprietarii fondului forestier au următoarele obligații în aplicarea regimului silvic:

- să asigure întocmirea și respectarea amenajamentelor silvice;
- să asigure paza și integritatea fondului forestier;
- să realizeze lucrările de regenerare a pădurii;
- să realizeze regimul de îngrijire și conducere a arboretelor;
- să execute lucrările necesare pentru prevenirea și combaterea bolilor și dăunătorilor pădurilor;
- să asigure respectarea măsurilor de prevenire și stingere a incendiilor;
- să exploateze masa lemnoasă conform regulilor tehnico-legale în vigoare etc. (art. 17).

e) *Regimul juridic special al vegetației forestiere*. Potrivit legii, vegetația forestieră de pe terenuri din afara fondului forestier național este supusă numai normelor tehnice silvice privind evaluarea masei lemnoase și reglementărilor privind materialul lemnos; recoltarea și valorificarea lemnului din vegetația forestieră de pe terenuri din afara fondului forestier național fiind la latitudinea proprietarilor, dar cu respectarea normelor tehnice silvice. Proprietarii vegetației au ca obligații: respectarea normelor tehnico-silvice privind evaluarea masei lemnoase și a reglementărilor privind circulația materialelor lemnoase și, respectiv, asigurarea, îngrijirea și protecția vegetației forestiere, precum și combaterea dăunătorilor acesteia (art. 18).

f) *Principiul teritorialității*. Reprezentând, mai degrabă, o regulă de gestiune rațională, durabilă a problemelor silvice, aceasta exprimă cerința ca efectuarea serviciilor și prestațiilor silvice pe bază de contract, respectiv comandă să se asigure de ocolul silvic care este înființat de către asociația de proprietari sau de către stat care deține majoritatea fondului forestier din raza localității respective.

1.3. Administrarea fondului forestier național

Potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 46/2008, sunt obligatorii administrarea, precum și asigurarea serviciilor silvice, după caz, la toate pădurile, indiferent de forma de proprietate, prin ocoale silvice autorizate, care sunt de două tipuri: ocoale silvice de stat (din structura Regiei Naționale a Pădurilor – Romsilva, care administrează păduri proprietate publică a statului și care sunt înființate de aceasta) și ocoale silvice private (înființate de unitățile administrativ-teritoriale, de persoanele fizice ori de persoanele juridice care au în proprietate fond forestier sau de asociații constituite de către acestea). Ocoalele silvice sunt de interes public și pot administra sau asigura servicii silvice, după caz, și pentru alte proprietăți, pe bază de contracte. Fondul forestier proprietate publică a statului se administrează de R.N.P. – Romsilva, regie autonomă de interes național, aflată sub autoritatea statului, prin autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură. Ocoalele silvice se autorizează prin înscriere în Registrul național al administratorilor de păduri și al ocoalelor silvice, ținut la ministerul responsabil în domeniu, moment și de la care dobândesc personalitate juridică [art. 15 alin. (2)].

De la acest regim, art. 10 alin. (1) stabilește o singură excepție, respectiv pădurile incluse în bazele experimentale ale Institutului de Cercetări și Amenajări Silvice „Marin Drăcea”, prevăzute la art. 76, care se administrează de acesta.

1.4. Gestiunea durabilă a pădurilor

În concepția noului Cod, gestionarea durabilă a pădurilor se realizează prin: amenajarea acestora, conservarea biodiversității, reconstrucția ecologică, regenerarea și îngrijirea pădurilor, asigurarea integrității fondului forestier național, prevenirea și stingerea incendiilor, paza și protecția pădurilor, exploatarea masei lemnoase și circulația materialelor lemnoase, accesibilizarea pădurilor.

Amenajarea pădurilor. Modul de gestionare a fondului forestier național se reglementează prin amenajamente silvice, care stabilesc țelurile de gospodărire a pădurii în concordanță cu obiectivele ecologice și social-economice și cu respectarea dreptului de proprietate, exercitat potrivit reglementărilor silvice. Amenajamentele silvice se elaborează la nivelul ocoalelor silvice, pentru o perioadă de 10 ani, pe unități de producție și/sau de protecție, cu respectarea normelor tehnice de amenajare care au la bază următoarele principii: cel al continuității recoltelor de lemn,

al eficacității funcționale, al asigurării conservării și ameliorării biodiversității și principiul economic (art. 20).

Conservarea biodiversității ecosistemelor forestiere se asigură prin măsuri de gestionare durabilă, prin aplicarea de tratamente intensive, care promovează regenerarea naturală a speciilor din tipul natural fundamental de pădure și prin conservarea pădurilor virgine și cvasivirgine (art. 26). Regulile speciale vizează: constituirea de arii naturale protejate de interes național, care cuprind și păduri; prioritatea ocolului silvic care administrează pădurile situate în interiorul unui parc natural sau parc național în dobândirea dreptului de a administra ariile naturale protejate respective, dacă suprafața pădurilor reprezintă mai mult de 50% din suprafața acestora; apartenența amenajamentelor silvice pentru fondul forestier inclus în ariile naturale protejate de interes național la planul de management ș.a. [art. 27 alin. (3)].

Reconstrucția ecologică, regenerarea și îngrijirea pădurilor se realizează conform normelor tehnice specifice, cuprinse în amenajamentele silvice și elaborate conform studiilor de specialitate. La regenerarea pădurilor se aplică regimul codrului, urmărindu-se conservarea geofondului și a ecofondului, realizarea de arborete de calitate superioară, precum și exercitarea cu continuitate de către acestea a funcțiilor de protecție.

Pe lângă dispoziții privind limitarea sau interzicerea tăieturilor rase, reîmpădurirea și regenerarea pădurilor, la acest capitol sunt incluse și două măsuri cu caracter special. Prima se referă la situația în care proprietarul nu-și îndeplinește obligația legală de a realiza măsurile de regenerare a pădurilor, din motive imputabile; în acest caz, autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, după somație, asigură, prin ocoale silvice sau prin societăți comerciale atestate, executarea lucrărilor de împădurire și de întreținere, pe bază de deviz, până la închiderea stării de masiv, contravaloarea acestor lucrări fiind suportată de proprietar. Devizul, întocmit de ocolul silvic sau de societatea comercială atestată și aprobat de unitățile teritoriale de specialitate ale autorității publice centrale care răspunde de silvicultură se comunică proprietarului; acceptat în mod expres sau necontestat de proprietar în termen de 30 de zile calendaristice, documentul constituie temei pentru executarea lucrărilor de regenerare. Contravaloarea lucrărilor de regenerare efectuate și recepționate în conformitate cu devizul aprobat este suportată de la bugetul de stat, până la recuperarea creanței de la proprietar, prin executare silită, potrivit procedurii de recuperare a creanțelor bugetare, cu prioritate asupra terenului regenerat (art. 32). Cea de-a doua se referă la reglementarea instrumentului economic al fondului de conservare și regenerare a pădurilor într-o altă formulă decât cea din fostul Cod silvic (Legea nr. 26/1996).

Renunțându-se la centralism, potrivit art. 33 din Legea nr. 46/2008, administratorul fondului forestier proprietate publică a statului și proprietarul de păduri au obligația să înființeze fondul de conservare și regenerare a pădurilor purtător de dobândă, neimpozabil, deductibil fiscal și având regimul rezervelor fiscale; el se află la dispoziția și în contul administratorului sau al prestatorului de servicii silvice. Fondul se constituie din mai multe surse [conform art. 33 alin. (2)] și se utilizează pentru obiective precum regenerarea suprafețelor parcurse cu tăieri, împăduriri, efectuarea lucrărilor în resurse genetice forestiere etc.

Asigurarea integrității fondului forestier național se înfăptuiește prin măsuri precum: excluderea terenurilor forestiere proprietate publică a statului de la constituirea dreptului de proprietate sau al vreunui dezmembrământ al acestuia; interzicerea reducerii suprafeței fondului forestier național (cu excepția cazurilor prin scoatere definitivă, pentru realizarea obiectivelor de interes național, declarate de utilitate publică) ș.a. (art. 34-36).

Paza și protecția pădurilor împotriva tăierilor ilegale de arbori, a furturilor, a distrugerilor, a degradărilor, a pășunatului și a altor fapte păgubitoare pentru fondul forestier este o obligație a proprietarilor de păduri [art. 51 alin. (1)].

1.5. Dezvoltarea durabilă a fondului forestier național

Potrivit art. 88 C.silvic, dezvoltarea fondului forestier și extinderea suprafețelor de pădure constituie o obligație și o prioritate națională, în vederea asigurării echilibrului ecologic la nivel local, național și global și se realizează prin Programul național de împădurire, conceput ca un ansamblu de lucrări de împădurire a terenurilor din afara fondului forestier național și a terenurilor cu destinație agricolă, în vederea îmbunătățirii condițiilor de mediu și a optimizării peisajului ș.a.

Alte măsuri aferente obiectivului se referă la întocmirea și actualizarea, la fiecare 5 ani, a inventarului forestier național (I.F.N.), realizarea Sistemului național al perdelelor forestiere de protecție („obiectiv de utilitate publică”) ș.a.

1.6. Răspunderi și sancțiuni

O noutate adusă de Legea nr. 46/2008 o constituie definirea și reglementarea regimului juridic al „prejudiciului adus pădurii”. Astfel, în înțelesul Codului silvic acesta reprezintă „efectul unei acțiuni umane, prin care este afectată integritatea pădurii și/sau realizarea funcțiilor pe care aceasta ar trebui să le asigure. Aceste acțiuni pot afecta pădurea: a) în mod direct, prin acțiuni desfășurate ilegal; b) în mod indirect, prin acțiuni al căror efect asupra pădurii poate fi cuantificat în timp. Se încadrează în acest tip efectele produse asupra acestora în urma poluării, realizării de construcții, exploatării de resurse minerale, cu identificarea relației de cauză-efect certificate prin studii realizate de organisme abilitate, reamenajarea zonelor de limitare a propagării incendiilor, precum și neasigurarea dotării minime pentru intervenție în caz de incendiu”. Dincolo de ajuridicătatea redactării textului, cu consecințele de rigoare în planul efectivității prevederilor legale respective, se cuvine remarcată includerea în cadrul noțiunii de prejudiciu adus pădurii și a prejudiciului ecologic, respectiv a celui provocat prin poluare.

Prejudiciul se evaluează în același mod, indiferent de natura juridică a proprietății și de suprafața pădurii avută în proprietate [art. 105 alin. (1)], de către personalul silvic împuternicit potrivit legii. Ca un fel de „agravanță ecologică”, valoarea prejudiciului din pădurile încadrate prin amenajamentul silvic în grupa I funcțională, din perdelele forestiere de protecție și din jnepenișuri se stabilește prin multiplicarea de două ori a valorii obținute potrivit legii [art. 105 alin. (2)]. În situațiile în care prejudiciul evaluat nu a fost recuperat de ocolul silvic care asigură serviciile silvice sau administrarea pădurii, acestea se recuperează de autoritatea publică centrală pentru finanțe publice, ca reprezentant al statului român [art. 105 alin. (4)]. Stabilirea și sancționarea contravențiilor silvice se reglementează prin lege specială. Codul silvic rămâne sediul principal pentru infracțiunile silvice, prevăzute în art. 106-114.

Pe lângă stabilirea faptelor incriminate și a pedepselor aplicate, legea silvică mai prevede și măsuri de aducere în situația anterioară, precum: obligarea la eliberarea terenului forestier de orice construcții sau instalații amplasate ilegal, reinstalarea vegetației forestiere (executată pe cheltuiala făptuitorului, de către ocolul silvic) pe amplasamentul care face obiectul infracțiunii ș.a.

Materialul lemnos rezultat din săvârșirea infracțiunilor se confiscă și se valorifică potrivit legii (art. 118).

§2. Regimul de protejare și conservare a zonei montane

Potrivit calificării Legii nr. 347/2004 a muntelui, republicată¹, zona montană a României constituie un teritoriu de interes național special economic, social și de mediu natural (art. 1).

Zona montană, prin limitarea considerabilă a posibilităților de utilizare a terenului agricol, din cauza condițiilor de altitudine sau de altitudine și pantă, este considerată defavorizată; ea este delimitată potrivit unor criterii admise la nivel comunitar. Politica montană are ca scop valorificarea durabilă a resurselor muntelui și contribuie prin menținerea utilizării agricole a terenurilor la conservarea spațiului rural, precum și la salvagardarea și promovarea metodelor de exploatare durabilă prin măsuri de conservare a peisajului și a biodiversității și de dezvoltare a activităților economice specifice acestei zone [art. 3 alin. (1)].

În concordanță cu orientările strategice comunitare pentru politica de dezvoltare rurală și în conformitate cu principiile stabilite prin Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 privind sprijinul pentru dezvoltarea rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltarea Rurală, legea română stabilește printre obiectivele specifice ale acestei politici: valorificarea optimă a resurselor naturale, industriale, și culturale specifice a localităților sau entităților naturale din zonă, recunoașterea existenței obiective naturale speciale și a dreptului comunităților din zona montană la o dezvoltare specifică, asigurarea unui management performant a rețelei ecologice a ariilor naturale protejate, corelarea politicii montane cu documentațiile de planificare teritorială relevante.

Măsuri de protejare și dezvoltare durabilă a muntelui. Ca o primă măsură de acest gen, Legea prevede că, în amenajarea teritoriului montan se au în vedere prioritățile și nevoile montane, în concordanță cu necesitatea conservării monumentelor istorice și a siturilor arheologice, a biodiversității și utilizării durabile a resurselor naturale din zonele montane [art. 14 alin. (1)].

Obiectivele dezvoltării durabile a zonei montane se realizează prin Agenția Națională a Zonei Montane (ANZM), structură specializată a Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, și prin structurile specializate din cadrul direcțiilor pentru agricultură și dezvoltare rurală județene.

¹ Publicată în M.Of. nr. 670 din 26 iulie 2004 și republicată în M.Of. nr. 448 din 30 iunie 2009.

Capitolul III

Protecția atmosferei, schimbările climatice, gestionarea zgomotului ambiental

Ca element important al mediului, aerul atmosferic, calitatea acestuia prezintă o semnificație deosebită pentru viața și sănătatea oamenilor, pentru existența faunei și florei. La fel ca apa, aerul este un element vital, fiecare om respirând zilnic peste 15.000 l de aer. Aerul este un fluid gazos care formează atmosfera; aer pur, compus din oxigen și azot nu există în natură. El este întotdeauna mai mult sau mai puțin poluat prin alți compuși, gaz, natural ori nu, și particule, lichide, precum ceața, ori solide, precum praful; circa 180 de substanțe tranzitează prin aer.

Datorită particularităților naturale ale atmosferei și consecințelor activităților umane, poluarea aerului, cauzată fie de creșterea concentrației unor constituenți normali ai atmosferei – bioxid de carbon, azot etc. – fie de pătrunderea unor compuși străini acestui mediu – elemente radioactive, substanțe organice de sinteză ș.a. – constituie o realitate tot mai evidentă a societății moderne. Ea reprezintă o preocupare, cu atât mai mult cu cât, spre deosebire de sol și apă, nu există mijloace de depoluare ori tratare a aerului. Mai mult decât atât, ca fenomen, poluarea aerului a devenit transfrontalieră și o problemă globală, ceea ce impune o cooperare internațională și o reglementare interstatală adecvată¹.

Desigur, diversitatea și numărul poluanților care pot contamina atmosfera fac practic imposibil un inventar complet al acestora. Totuși, mai ales trei activități (industria, încălzitul domestic și transporturile) se află la originea a două mari tipuri de poluare: poluarea acido-particulară ori acidă, cea mai veche și legată de utilizarea combustibililor fosili (gaz, cărbune), sesizabilă mai ales în anotimpul rece, și poluarea oxidantă, rezultată din unele activități industriale și gazul de eșapament al autovehiculelor, manifestă mai ales în perioadele cu soare.

Calitatea aerului depinde nu numai de cantitatea poluanților emiși, ci și de condițiile meteorologice rezultate din circulația vânturilor, regimul precipitațiilor ori expunerea solară. Se disting poluări locale, zise de proximitate (provenite de la încălzitul casnic, fumul și particulele uzinelor și gazul de eșapament al autovehiculelor) și poluările globale, regionale ori mondiale.

Poluările planetare constituie suma poluărilor locale. Agravate de fenomene fizico-chimice, precum alterarea păturii de ozon, în atmosfera înaltă, producerea de ozon în structurile atmosferice joase, ploile acide care afectează ecosistemele, ori chiar accentuarea efectului de seră, încălzirea globală și schimbările climatice.

Problematica generală a calității aerului vizează următoarele aspecte principale: poluarea de impact cu diferite noxe, calitatea precipitațiilor atmosferice, situația ozonului atmosferic, dinamica emisiilor de gaze cu efect de seră și unele manifestări ale schimbărilor climatice, care și-au găsit reglementări la nivel național, internațional și comunitar, ce se întrepătrund în acțiunea și semnificațiile lor spre asigurarea obiectivului comun: protecția și conservarea

¹ Asupra surselor de poluare a aerului, consecințelor și modalităților de combatere a acestora, a se vedea M. Duțu, *Ecologie. Filosofia naturală a vieții*, Ed. Economică, București, 1999, p. 66-76.

calității aerului. O.U.G. nr. 195/2005 atașează problematica zgomotului ambiental acestui capitol, deși în acest caz este vorba de poluare prin vibrații.

Sediul materiei. Reglementarea generală a protecției atmosferei este cuprinsă în capitolul X, al O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului (art. 59-64), iar regimul juridic special este prevăzut în Legea nr. 104/2011 privind calitatea aerului înconjurător¹, care îndeplinește rolul de reglementare-cadru în domeniu.

Alte aspecte particulare, cu un predominant caracter tehnic, sunt cuprinse într-o serie de acte normative subsidiare, aparținând esențial fie domeniului protecției mediului, fie altor domenii conexe. De asemenea, România a ratificat o serie de documente internaționale în materie, care fac parte din dreptul intern, iar o serie de acte normative comunitare au făcut obiectul transpunerii în legislația națională.

Definiții. Reglementările legale românești în vigoare utilizează atât termenul de „atmosferă”, cât și cel de „aerului”, în condițiile în care dreptul Uniunii Europene și cel internațional sau legislația din alte țări, preferă expresia „protecția aerului”, care ni se pare mai adecvată în speță. Astfel, O.U.G. nr. 195/2005 definește atmosfera ca fiind „masa de aer care înconjoară suprafața terestră, incluzând și stratul protector de ozon”, iar reglementarea specială, Legea nr. 104/2011, definește aerul înconjurător ca fiind aerul din troposferă, cu excepția celui de la locurile de muncă, astfel cum sunt definite prin H.G. nr. 1091/2006 privind cerințele minime de securitate și sănătate pentru locul de muncă², unde publicul nu are de regulă acces și pentru care se aplică dispozițiile privind sănătatea și siguranța la locul de muncă. Legea nr. 104/2011 cuprinde și alte definiții legale importante ale unor termeni precum: poluant, prag de alertă, marjă de toleranță, valoare-limită, valori de prag ș.a. Din păcate, nu există o definiție legală a noțiunii fundamentale de „poluare a aerului (atmosferei)”. În această situație, pentru surprinderea semnificațiilor juridice ale fenomenului trebuie să apelăm la accepțiunile documentelor internaționale în materie.

Astfel, se impune să se țină seama că o Rezoluție din 8 martie 1968 a Consiliului Europei (prin care s-a aprobat Declarația de principii asupra luptei contra poluării aerului) cuprinde următoarea definiție: „Există poluare a aerului atunci când prezența de substanțe străine ori o variație importantă în proporția constituenților săi este susceptibilă să provoace un efect dăunător, ținând seama de cunoștințele științifice ale momentului, sau să împiedice o utilizare legitimă a acestuia”. Dar un caracter obligatoriu nu poate avea decât definiția cuprinsă în Convenția de la Geneva din 13 noiembrie 1979 asupra poluării atmosferice transfrontaliere pe distanțe lungi, ratificată de România prin Legea nr. 8/1991 și conform căreia poluarea atmosferică desemnează introducerea în atmosferă de către om, direct sau indirect, de substanțe sau energie care are o acțiune nocivă, de natură să pună în pericol sănătatea omului, să dăuneze resurselor biologice și ecosistemelor, să deterioreze bunurile materiale și să aducă atingere sau să păgubească valorile de agrement și alte utilizări legitime ale mediului. De asemenea, O.U.G. nr. 195/2005, cuprinde o definiție generală a poluării.

Să mai reținem că, potrivit Legii nr. 104/2011, *poluantul* reprezintă „orice substanță prezentă în aerul înconjurător și care poate avea efecte dăunătoare asupra sănătății umane și/sau a mediului ca întreg” ceea ce cuprinde o referire implicită la definiția Convenției din 1979.

¹ M.Of. nr. 452 din 28 iunie 2011.

² M.Of. nr. 739 din 30 august 2006.

Prin prisma acestor definiții, poluarea atmosferică ne apare fie ca orice modificare a compoziției naturale ideale a aerului (atmosferei), fie ca orice emisie antrenând depășirea unui prag de calitate a aerului considerată periculoasă pentru om și mediu.

Secțiunea 1. Protecția atmosferei

§1. Reglementările anterioare

Și în România, primele reglementări juridice vizând și calitatea aerului au urmărit mai ales obiectivele de sănătate publică. Ulterior, prima lege-cadru privind protecția mediului, Legea nr. 9/1973, prevedea, ca primă regulă generală, că, în scopul asigurării protecției aerului, este interzisă evacuarea în atmosferă a substanțelor dăunătoare sub formă de gaze, vapori, aerosoli, particule solide și altele, peste limitele stabilite prin reglementările în vigoare, iar în al doilea rând s-a interzis darea în exploatare de noi unități sau dezvoltarea unităților existente care prin activitatea lor puteau constitui surse de poluare a aerului, fără instalații și dispozitive în stare de funcționare corespunzătoare pentru reținerea și neutralizarea substanțelor poluante ori fără alte lucrări sau măsuri care să asigure respectarea condițiilor de protecție a aerului, stabilite de către organele de specialitate.

Această abordare specifică vremii și conjuncturii politico-economice a fost înlocuită treptat, odată cu înaintarea tranziției. Astfel, prin Legea-cadru nr. 137/1995 privind protecția mediului s-a consacrat o altă concepție în domeniu, modernă, stabilindu-se că prin protecția atmosferei se urmăresc prevenirea, limitarea deteriorării și ameliorarea calității acesteia pentru a evita manifestarea unor efecte negative asupra mediului, sănătății umane și bunurilor materiale (art. 41). Legea se referea la o „politică națională” de protecție a atmosferei, integrată politicilor regionale și globale și aplicată cu prioritate prin desfășurarea unor acțiuni la nivel local și național.

Actuala reglementare-cadru în materie de mediu, O.U.G. nr. 195/2005, căutând cu orice preț reproducerea situației din UE, a schimbat maniera de abordare, reținând la acest nivel problemele de natură politico-strategică și lăsând aspectele juridice mai ales în planul reglementărilor cuprinse în actele normative subsecvente acesteia, speciale. În acest sens, respectiva ordonanță de urgență se mărginește a stabili atribuțiile și responsabilitățile autorității publice centrale pentru protecția mediului [precum elaborarea politicii naționale și coordonarea acțiunilor aferente în profil teritorial, a Strategiei naționale în domeniul protecției atmosferice și a Planului național de acțiune în acest sens, a programelor, registrelor și altor categorii de documente de reducere a emisiilor anumitor gaze puternic poluante, gaze cu efect de seră, reducerea nivelurilor de zgomot (art. 59) ori de supraveghere și control, prin autoritățile publice din subordinea sa, a aplicării prevederilor legale privind protecția atmosferei și gestionarea zgomotului ambiental) sau ale Guvernului (care este competent să aprobe Schema de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efecte de seră și condițiile de elaborare a planurilor naționale de alocare a acestor certificate), precum și obligațiile în domeniu ale persoanelor fizice și juridice (art. 64). Atribuțiile și responsabilitățile celorlalte autorități publice au fost prevăzute inițial prin O.U.G. nr. 243/2000, în prezent abrogată și înlocuită prin Legea nr. 104/2011 privind calitatea aerului înconjurător.

Totodată, ca măsuri concrete de ordin juridic sunt prevăzute (art. 61 și art. 63 din O.U.G. nr. 195/2005): încetarea temporară sau definitivă a activităților generatoare de poluare, în vederea aplicării unor măsuri de urgență sau pentru nerespectarea programului pentru conformare/planului de acțiuni; aplicarea măsurilor tehnologice, a restricțiilor și interdicțiilor în scopul prevenirii, limitării sau eliminării emisiilor de poluanți, luarea măsurilor în vederea respectării nivelului maxim admis al zgomotului ambiental și interzicerea intrării/ieșirii din țară a surselor mobile poluante care nu respectă legislația.

§2. Cadrul juridic specific instituit prin Legea nr. 104/2011. Principii generale

Cadrul juridic specific actual privește prevenirea, eliminarea, limitarea deteriorării și ameliorarea calității atmosferei, în scopul evitării efectelor negative asupra sănătății omului și asupra mediului ca întreg. Acțiunea juridică vizează:

- definirea și stabilirea obiectivelor pentru calitatea aerului înconjurător destinate să evite și să prevină producerea unor evenimente dăunătoare și să reducă efectele acestora asupra sănătății umane și a mediului ca întreg;
- evaluarea calității aerului înconjurător pe întreg teritoriul țării pe baza unor metode și criterii comune, stabilite la nivel european;
- obținerea informațiilor privind calitatea aerului înconjurător pentru a sprijini procesul de combatere a poluării aerului și a disconfortului cauzat de acesta, precum și pentru a monitoriza pe termen lung tendințele și îmbunătățirile rezultate în urma măsurilor luate la nivel național și european;
- garantarea faptului că informațiile privind calitatea aerului înconjurător sunt puse la dispoziția publicului;
- menținerea calității aerului înconjurător acolo unde aceasta este corespunzătoare și/sau îmbunătățirea acesteia în celelalte cazuri;
- promovarea unei cooperări crescute cu celelalte state membre ale Uniunii Europene în vederea reducerii poluării aerului;
- îndeplinirea obligațiilor asumate prin acordurile, convențiile și tratatele internaționale la care România este parte. Este subliniat, pe această cale, un principiu important al dreptului mediului, afirmat specific în domeniu, anume cel al informării publice privind calitatea aerului înconjurător [art. 2 lit. d)] și al obligației colective al tuturor autorităților publice de a asigura accesul la informația respectivă [art. 2 lit. c)].

Depășirea pragurilor de alertă se aduce la cunoștință publicului în mod operativ, prin cele mai eficiente mijloace de informare în masă, de către autoritatea de mediu competentă, indicându-se măsurile ce se impun pentru protecția populației și a mediului.

Sunt aplicabile desigur și celelalte principii generale operante în domeniul dreptului mediului, precum: principiul precauției, „poluatorul plătește”, prevenirii, corectarea la sursă, regula folosirii celor mai bune tehnici disponibile care nu implică costuri excesive.

În sfârșit, reglementarea-cadru în materie prevede expres că dispozițiile sale urmăresc și trebuie interpretate în sensul „asigurării dreptului fiecărei persoane la un mediu de calitate” care, în acest context, reprezintă mai ales un drept la un aer de calitate.

2.1. Sistemul Național de Evaluare și Gestionare Integrată a Calității Aerului

Legea nr. 104/2011 a introdus Sistemul Național de Evaluare și Gestionare Integrată a Calității Aerului (SNEGICA), în vederea asigurării cadrului organizatoric, instituțional și legal de cooperare între autoritățile și instituțiile publice, cu competențe în domeniu, în scopul evaluării și gestionării calității aerului înconjurător, în mod unitar, pe întreg teritoriul României, precum și pentru informarea populației și a organismelor europene și internaționale privind calitatea aerului înconjurător.

În cadrul SNEGICA funcționează, ca părți integrante, următoarele două sisteme: Sistemul Național de Monitorizare a Calității Aerului (SNMCA), care asigură cadrul organizatoric, instituțional și legal pentru desfășurarea activităților de monitorizare a calității aerului înconjurător, în mod unitar, pe teritoriul României și, respectiv, Sistemul Național de Inventariere a Emisiilor de Poluanți Atmosferici (SNIEPA), care asigură cadrul organizatoric, instituțional și legal pentru realizarea inventarelor privind emisiile de poluanți în atmosferă, în mod unitar, pe întreg teritoriul țării.

Conform legii, SNEGICA îndeplinește următoarele atribuții:

- a) asigură evaluarea calității aerului înconjurător, în mod unitar, în aglomerările și zonele de pe întreg teritoriul țării;
- b) asigură clasificarea și delimitarea arilor din zone și aglomerări în regimuri de evaluare și în regimuri de gestionare a calității aerului înconjurător;
- c) asigură realizarea inventarului național privind emisiile de poluanți în atmosferă;
- d) asigură elaborarea și punerea în aplicare a planurilor de menținere a calității aerului, a planurilor de calitate a aerului și a planurilor de acțiune pe termen scurt;
- e) asigură informațiile necesare realizării rapoartelor către organisme europene și internaționale;
- f) asigură informarea publicului cu privire la calitatea aerului înconjurător.

Sistemul Național de Monitorizare a Calității Aerului îndeplinește următoarele atribuții:

- a) asigură monitorizarea calității aerului înconjurător prin Rețeaua Națională de Monitorizare a Calității Aerului (RNMCA), obiectiv de interes public național, aflată în administrarea autorității publice centrale pentru protecția mediului. RNMCA include instrumentele de prelevare și măsurare amplasate în punctele fixe și echipamentele de laborator aferente acestora, precum și echipamentele necesare colectării, prelucrării, transmiterii datelor și informării publicului privind calitatea aerului înconjurător;
- b) asigură calitatea și controlul calității datelor, compatibilitatea și comparabilitatea acestora în întregul sistem;
- c) asigură obținerea de informații în timp real cu privire la calitatea aerului înconjurător și informarea publicului cu privire la aceasta;
- d) asigură obținerea datelor privind calitatea aerului în vederea îndeplinirii obligațiilor de raportare în conformitate cu prevederile legislației europene și ale convențiilor și acordurilor internaționale în domeniu la care România este parte.

În fine, Sistemul Național de Inventariere a Emisiilor de Poluanți Atmosferici îndeplinește următoarele atribuții:

- a) asigură colectarea datelor necesare în vederea elaborării inventarelor locale și a inventarului național privind emisiile de poluanți în atmosferă;
- b) asigură elaborarea și validarea inventarelor locale și a inventarului național privind emisiile de poluanți atmosferici;

c) asigură raportarea inventarului național în conformitate cu prevederile legislației europene și ale convențiilor internaționale în domeniu la care România este parte.

În fine, se stabilește, la art. 5 al legii, care sunt autoritățile și instituțiile publice cu competențe în realizarea atribuțiilor SNEGICA, după cum urmează:

a) autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și autoritățile publice care funcționează în subordinea, sub autoritatea și în coordonarea sa;

b) autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură și autoritățile publice care funcționează în subordinea și sub autoritatea sa;

c) autoritatea publică centrală pentru sănătate și autoritățile publice care funcționează în subordinea și sub autoritatea sa;

d) autoritatea publică centrală pentru transporturi și autoritățile publice care funcționează în subordinea și sub autoritatea sa;

e) autoritatea publică centrală pentru industrie;

f) autoritatea publică centrală pentru comerț;

g) autoritatea publică centrală pentru agricultură și autoritățile publice care funcționează în subordinea și sub autoritatea sa;

h) autoritatea publică centrală pentru amenajarea teritoriului și lucrări publice;

i) autoritatea publică centrală pentru administrație publică și autoritățile publice care funcționează în subordinea sa;

j) autoritatea publică centrală pentru ordine publică și siguranță națională și autoritățile publice care funcționează în subordinea sa;

k) consiliile județene și Consiliul General al Municipiului București;

l) primăriile, primăriile sectoarelor municipiului București, consiliile locale și consiliile locale ale sectoarelor municipiului București;

m) Institutul Național de Statistică și direcțiile teritoriale din subordinea sa.

2.2. Cadrul instituțional

Cadrul instituțional de aplicare a legislației protecției atmosferei este asigurat și acționează structurat la două niveluri – central și local – și în planuri „orizontale”: organismele cu activitate specializată și cele cu acțiune conexasă și complementară.

Astfel, la nivel național, autoritatea publică centrală pentru protecția mediului este cea mai înaltă autoritate de decizie și control în domeniul protecției atmosferei; acțiunea sa este completată de cea a autorităților publice centrale pentru sănătate, transport, industrie și comerț, agricultură și alimentație, pentru lucrări publice și amenajarea teritoriului, pentru coordonarea administrației publice locale, mai ales prin strategiile de dezvoltare a sectoarelor de activitate pe care le coordonează și care trebuie să poarte avizul autorității de mediu (art. 7).

La nivel local acționează, în principal, autoritățile publice teritoriale pentru protecția mediului, direcțiile departamentale de sănătate publică, consiliile județene, primăriile și consiliile locale.

Autoritățile publice centrale și locale au obligația să asigure schimbul de informații, inclusiv al celor necesare în activitatea de elaborare și punere în aplicare a strategiilor sectoriale legate de protecția atmosferei și al celor referitoare la cele mai bune tehnici disponibile care nu implică costuri excesive (art. 5); de asemenea, autoritățile teritoriale cu atribuții pertinente au obligația să pună la dispoziția autorităților teritoriale de protecție a mediului informațiile și documentele necesare în activitatea de gestionare a calității aerului (art. 10 și 11).

2.3. Gestiunea protecției aerului

Acțiunea de gestionare a protecției aerului înconjurător are două componente principale: evaluarea și, respectiv, monitorizarea calității aerului și a nivelului emisiilor, precum și controlul surselor de poluare (pe categorii). Evaluarea calității aerului înconjurător pentru teritoriul României se efectuează pe baza valorilor limită și a valorilor de prag, în raport cu standardele naționale și comunitare.

Evaluarea și gestionarea calității aerului se asigură prin Sistemul național de evaluare și gestionare integrată a calității aerului, din care fac parte: Sistemul național de inventariere a emisiilor de poluanți atmosferici și Sistemul național de monitorizare a calității aerului.

Instrumentele de realizare sunt planurile și programele de gestionare a calității aerului. La nivel central se elaborează Planul național de acțiune în domeniul protecției atmosferei, revizuit, după caz, în funcție de progresele din domeniul protecției atmosferei și de cerințele protecției mediului, ca parte integrantă a Planului național de acțiune pentru protecția mediului.

În cadrul Sistemului național de inventariere a emisiilor de poluanți atmosferici se elaborează Inventarul național al emisiilor de poluanți atmosferici; în acesta este inclusă și evaluarea emisiilor de gaze cu efect de seră și a celor care afectează stratul de ozon.

În plan sectorial acționează Programul național de reducere progresivă a emisiilor de dioxid de sulf, oxizi de azot, compuși organici volatili și amoniac, precum și Programul național de reducere a emisiilor de dioxid de sulf, oxizi de azot și pulberi provenite din instalații mari de ardere, cu reglementările legale aferente.

Controlul, ca element al gestiunii urmează regula „la sursă”, admisă și promovată la nivelul dreptului Uniunii Europene, și, în acest context, este reglementat controlul surselor fixe și stipulate obligațiile titularilor de activitate, cel al surselor mobile și al surselor difuze și stabilite obligațiile utilizatorilor surselor mobile de poluare, precum și controlul produselor și al substanțelor care pot afecta calitatea atmosferei.

Prin H.G. nr. 140/2008¹ s-au stabilit unele măsuri pentru aplicarea prevederilor Regulamentului (CE) nr. 166/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind înființarea Registrului European al Poluanților Emiși și Transferați și modificarea Directivelor Consiliului 91/689/CEE și 96/61/CE.

§3. Protecția împotriva poluării aerului de către aeronave

Potrivit Codului aerian civil (O.G. nr. 29/1997), spațiul aerian național reprezintă coloana de aer situată deasupra teritoriului de suveranitate al României, până la limita inferioară a spațiului extraatmosferic (art. 6). Într-o concepție destul de largă, Codul consideră protecția mediului ca reunind toate activitățile ce au ca scop reducerea impactului aviației civile asupra mediului, datorat zgomotului produs de aeronavele civile, emisiilor motoarelor de aviație, substanțelor folosite în cadrul activităților aeronautice civile și reziduurilor rezultate în urma desfășurării acestor activități (art. 54).

În scopul protecției mediului, ministerul de resort statuează principiile directoare, limitările și măsurile corespunzătoare, specifice acestui domeniu, adoptă politici de stimulare a implementării tehnologiilor moderne nepoluante în aviația civilă, poate restricționa operarea aerona-

¹ M.Of. nr. 125 din 18 februarie 2008.

velor civile pe aeroporturile din România sau în spațiul aerian național; de asemenea, în cooperare cu MMSC, stabilește aeroporturile din țară care, în urma derulării activităților specifice, au un impact semnificativ asupra mediului, în vederea implementării de programe de protecție a mediului.

§4. Combaterea poluării aerului produs de autovehicule

O parte tot mai importantă a poluării atmosferice este cauzată de gazele de eșapament ale automobilelor care contribuie inclusiv la fenomenul global al schimbărilor climatice.

În vederea prevenirii și combaterii sale, o atenție deosebită se acordă condițiilor tehnice impuse vehiculelor rutiere pentru a fi admise în circulație pe drumurile publice.

Inspekția tehnică a autovehiculelor aflate în circulație la data apariției reglementării se face corespunzător condițiilor tehnice care au stat la baza omologării la data fabricației.

Același rol antipoluant îl au și reglementările privind omologarea și certificarea produselor și materialelor de exploatare utilizate la vehiculele rutiere, precum și condițiile de introducere pe piață a acestora – RNTR 4 (aprobat prin Ordinul nr. 2135/2005 al ministrului transporturilor, construcțiilor și turismului).

Astfel, echipamentele, piesele de schimb și materialele produse în țară sau importate, destinate utilizării la vehicule rutiere și care concură la siguranța circulației și la protecția mediului pot fi comercializate numai dacă sunt certificate și/sau omologate de către Ministerul Transporturilor Construcțiilor și Turismului prin Registrul Auto Român. În același scop, ele vor fi însoțite de un certificat de calitate și de un certificat de garanție, întocmit de către producători, importatori sau de către reprezentanții autorizați ai acestora.

Totodată, agenții economici pot presta servicii de reparații pentru vehiculele rutiere numai în ateliere specializate, în baza autorizației tehnice de funcționare. Autorizația este documentul prin care se atestă capacitatea tehnică a agentului economic de a presta, în conformitate cu legislația în vigoare, servicii de reparații de calitate, care să asigure siguranța circulației și protecția mediului.

Prin H.G. nr. 568/2001, astfel cum a fost modificată prin H.G. nr. 958/2012¹, s-au stabilit cerințele tehnice impuse vehiculelor, navelor fluviale și instalațiilor utilizate la executarea operațiunilor de depozitare, încărcare, descărcare și distribuție a benzinei de la un terminal la altul sau de la un terminal la o stație de distribuție a benzinei, în scopul limitării emisiilor de compuși organici volatili rezultați ca urmare a executării acestor operațiuni.

În aplicarea sa, prin Ordinul nr. 337/2001 al ministrului industriei și resurselor, modificat ulterior prin Ordinul nr. 728/2013, s-au aprobat Normele privind inspekția tehnică a instalațiilor, echipamentelor și dispozitivelor utilizate în scopul limitării emisiilor de compuși organici volatili rezultați din depozitarea, încărcarea, descărcarea și distribuția benzinei la terminalele și la stațiile de benzină, iar prin Ordinul nr. 781/2004 al ministrului mediului și gospodăririi apelor s-au aprobat Normele metodologice privind măsurarea emisiilor de compuși organici volatili rezultați din depozitarea și încărcarea/descărcarea benzinei la terminale.

Prin H.G. nr. 689/2004 (care a transpus în legislația națională prevederile Directivei 2003/17/CE privind calitatea benzinei și a motorinei) s-au stabilit condițiile privind comercializarea în România de către utilizator a benzinei și motorinei, prevăzându-se o serie de

¹ M.Of. nr. 689 din 5 octombrie 2012.

termene de la care se admite introducerea pe piață anumite tipuri de asemenea carburanți (ultimul fiind cel de 1 ianuarie 2009, de când se va admite comercializarea numai a benzinei fără plumb care corespunde specificațiilor prevăzute în anexa nr. 3 a directivei, cu excepția conținutului de sulf care trebuie să fie de maximum 10 mg/kg, respectiv numai a motorinei care corespunde specificațiile tehnice prevăzute în anexa nr. 5, cu excepția conținutului de sulf care trebuie să fie de maxim 10 mg/kg). În prezent, H.G. nr. 689/2004 a fost abrogată și înlocuită prin H.G. nr. 928/2012 privind stabilirea condițiilor de introducere pe piață a benzinei și motorinei și de introducere a unui mecanism de monitorizare și reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră.

Monitorizarea privind respectarea cerințelor instituite se face pe baza metodelor de încercare la care se fac trimiteri la standardele oficiale, iar datele în materie sunt raportate în fiecare an, până la data de 30 iunie, Comisiei Europene. Introducerea pe piață a benzinei și motorinei care îndeplinesc cerințele legale nu poate fi interzisă, limitată sau restricționată.

De menționat că prin O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice¹ s-a stabilit ca atribuții ale consiliilor județene, consiliilor locale și Consiliului General al Municipiului București, printre altele, întocmirea și actualizarea planurilor de organizare a circulației pentru localitățile urbane și luarea de măsuri pentru realizarea lucrărilor ce se impun în vederea asigurării fluenței și siguranței traficului, precum și a reducerii nivelurilor de emisii poluante [art. 128 alin. (1) lit. c)].

§5. Măsuri naționale pentru protecția stratului de ozon

În vederea promovării acțiunilor necesare aplicării la nivel național a prevederilor Convenției de la Viena privind protecția stratului de ozon, a Protocolului de la Montreal (1987) și a Amendamentului la acesta (Londra 1990), precum și a legislației interne specifice, prin H.G. nr. 243/1995 s-a constituit Comitetul Național pentru Protecția Stratului de Ozon (CNPSO) și s-au adoptat o serie de măsuri legate de obligațiile persoanelor fizice și juridice care produc, importă, exportă, recuperează, reciclează, regenerează, stochează, comercializează sau utilizează substanțele menționate în anexele Protocolului de la Montreal. De asemenea, prin Ordinul nr. 506/1996 al ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului s-a aprobat Procedura de reglementare a activităților de import și export cu substanțe, produse și echipamente înscrise în anexele Protocolului de la Montreal privind substanțele care epuizează stratul de ozon. Potrivit acestuia, activitățile de import și/sau export cu substanțe, produse și echipamente înscrise în anexele A, B, C, D și E ale Protocolului de la Montreal sunt supuse eliberării acordului de mediu (de către autoritatea centrală în materie), care fundamentează emiterea licenței de import sau export (de către autoritatea centrală cu atribuții în domeniul comerțului).

Prin O.G. nr. 89/1999 (aprobată și modificată prin Legea nr. 159/2000) privind regimul comercial și introducerea unor restricții la utilizarea hidrocarburilor halogenate care distrug stratul de ozon s-a instituit un ansamblu de măsuri vizând importul, exportul, vânzarea, utilizarea, recuperarea, reciclarea și reglementarea substanțelor care epuizează stratul de ozon, aflate în stare pură sau amestecuri în care depășesc concentrația de 1%, exprimată în procente de masă, atunci când ele se află în vrac în containerele lor de transport, precum și a echipa-

¹ Publicată inițial în M.Of. nr. 958 din 28 decembrie 2002 și republicată în M.Of. nr. 670 din 3 august 2006.

mentelor și produselor care conțin substanțele aferente (precizate în anexa actului normativ). În prezent, O.G. nr. 89/1999 a fost abrogată și înlocuită prin O.G. nr. 9/2011 privind stabilirea unor măsuri pentru punerea în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1.005/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 privind substanțele care diminuează stratul de ozon și de abrogare a O.G. nr. 89/1999 privind regimul comercial și introducerea unor restricții la utilizarea hidrocarburilor halogenate care distrug stratul de ozon¹.

Pentru atingerea obiectivelor Protocolului de la Montreal s-au stabilit astfel o serie de restricții privind regimul comercial și utilizarea hidrocarburilor halogenate care epuizează stratul de ozon, precum: interzicerea importului și exportului substanțelor chimice prevăzute în anexă, al echipamentelor, tehnologiilor și produselor din sau către țările care nu sunt parte la protocol, a importului și exportului și punerea în circulație pe piață a substanțelor chimice prevăzute la pct. 4 din anexă (alte clorofluorocarburi total halogenate), importul unor substanțe chimice provenite din operațiuni de recuperare, reciclare sau regenerare, reexportul altora, importul, exportul și punerea în circulație a autovehiculelor de orice fel, inclusiv a navelor și aeronavelor echipate cu unități de aer condiționat, noi sau folosite, care funcționează cu substanțe chimice clasificate ș.a. În privința altor substanțe chimice s-a dispus măsura contingentării consumului pentru fiecare tip de substanțe și pentru fiecare perioadă cuprinsă între 1 ianuarie și 31 decembrie a fiecărui an. De asemenea, s-au interzis importul, exportul și punerea în circulație pe piață a aerosolilor care conțin substanțe clasificate periculoase pentru stratul de ozon, cu unele excepții, utilizarea anumitor substanțe chimice în sisteme noi de răcire industrială, la fabricarea unităților mobile de climatizare, a produselor de sterilizare și în alte domenii noi ori producerea pe teritoriul României, inclusiv în unele zonele libere, a substanțelor cuprinse în anexa nr. 4, a stingătoarelor de incendii ș.a. Este vorba despre o particularizare la condițiile interne a obligațiilor prevăzute în Protocolul de la Montreal, cu amendamentele ulterioare.

O atenție specială se acordă etichetării produselor și echipamentelor care conțin substanțe clasificate ca periculoase pentru stratul de ozon, în sensul obligației aplicării pe acestea a unei etichete, situate la loc vizibil, având inscripția „Conțin substanțe care epuizează ozonul”. Evident, operațiunile permise limitativ și condiționat sunt supuse obținerii acordului de mediu și celorlalte formalități vamale și de altă natură.

În privința sancțiunilor, pe lângă cele tradiționale – contravenționale și penale – sunt prevăzute cumulativ și suspendarea acordului de mediu și interdicția de a mai desfășura activități cu substanțe calificate ca distructive de ozon pe o perioadă de trei ani de la constatarea încălcărilor prevederilor ordonanței. Prin H.G. nr. 58/2004² s-a aprobat Programul național de eliminare treptată a substanțelor care epuizează stratul de ozon, actualizat.

Secțiunea a 2-a. Prevenirea și combaterea efectelor schimbărilor climatice

Măsurile naționale referitoare la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră (GES) se realizează în contextul îndeplinirii de către România a angajamentelor asumate prin ratificarea

¹ M.Of. nr. 78 din 31 ianuarie 2011.

² M.Of. nr. 98 din 2 februarie 2004.

Convenției-cadru privind schimbările climatice din 1992 (ratificată prin Legea nr. 24/1994) și a Protocolului de la Kyoto din 1997 (ratificat prin Legea nr. 3/2001)¹.

În acest sens se utilizează următoarele instrumente:

a) implementarea mecanismelor flexibile prevăzute de Protocol;
b) stabilirea Schemei de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efecte de seră și a condițiilor de elaborare a planurilor naționale de alocare a acestor certificate (prin H.G. nr. 780/2006, modificată prin H.G. nr. 204/2013);

c) gestionarea durabilă și unitară a fondurilor obținute în urma tranzacționării unității de cantitate atribuită, prin structuri special constituite în cadrul Administrației Fondului pentru Mediu.

Totodată, a fost elaborată și se aplică o Strategie națională privind schimbările climatice 2013-2020 (aprobată prin H.G. nr. 529/2013) și Planul național de acțiune privind schimbările climatice (aprobat prin H.G. nr. 1877/2005). Un nou plan național de acțiune urmează a fi adoptat, de către ministerul de resort, în temeiul art. 5 din H.G. nr. 48/2013.

Strategia națională definește politicile privind respectarea obligațiilor internaționale asumate de România în domeniu și prioritățile naționale în această privință; ea prezintă, de asemenea, beneficiile de mediu și economice pentru țara noastră privind participarea la implementarea mecanismelor flexibile stabilite prin Protocolul de la Kyoto și anume Implementarea în Comun și Comercializarea Internațională a Emisiilor.

Planul național de acțiune este principalul instrument de aplicare a Strategiei, care stabilește modul în care se raportează progresele realizate în implementare, desemnează sarcini și responsabilități pentru fiecare instituție implicată și identifică actorii principali pentru fiecare acțiune specifică și sarcină aferentă, cu termeni speciali de îndeplinire.

Pentru promovarea obiectivelor acestor documente, reglementarea-cadru (O.U.G. nr. 195/2005) prevede:

a) asigurarea integrării politicilor de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră și adaptarea la efectele schimbărilor climatice în strategiile sectoriale;

b) întocmirea Registrului național al emisiilor de gaze cu efect de seră; stabilirea Sistemului național de estimare a emisiilor de GES [art. 59 lit. f)-g)]; un sistem de certificate de emisii și autorizații.

În acest context, legea utilizează și definește trei noțiuni importante: autorizația privind emisiile de gaze cu efect de seră (actul tehnico-juridic emis de autoritatea publică competentă pentru protecția mediului pentru una sau mai multe instalații ori pentru părți ale instalației situate pe același amplasament și exploatate de același operator, prin care se alocă un număr de certificate de emisii de gaze cu efect de seră), certificat de emisii de gaze cu efect de seră (titlu care conferă dreptul de a emite o tonă de dioxid de carbon într-o perioadă definită) și

¹ Acest fenomen de încălzire a climei a fost evidențiat și în România pe baza analizei unor șiruri lungi de date climatologice (peste 100 de ani, 14 stații meteorologice). Astfel, în secolul XX (1901-2000) temperatura medie anuală pe țară a crescut cu 0.3°C, valoare care se situează sub încălzirea medie globală de 0.6°C. Au existat însă diferențieri regionale: o încălzire mai pronunțată în sudul și estul țării (ajungând până la 0.8°C la stațiile București-Filaret, Constanța și Roman) și nesemnificativă în regiunile intra-carpătice, cu excepția stației Baia-Mare, unde efectul activității antropogene a condus la o încălzire de 0.7°C. Normal! Pe perioada 1901-2006 încălzirea medie pe România a fost de 0.5°C. Din punct de vedere pluviometric, s-a evidențiat o tendință generală de scădere a cantităților anuale de precipitații, mai pronunțată în sudul țării după anul 1960.

plafon de emisii (cantitatea maximă dintr-o substanță care poate fi emisă la nivel național, în decursul unui an calendaristic). Prin H.G. nr. 60/2008 s-a aprobat Planul național de alocare privind certificatele de emisii de gaze cu efect de seră pentru perioadele 2007 și 2008-2012. În prezent, funcționează un mecanism vizând alocarea de certificate de emisii de gaze cu efect de seră exclusiv pentru producătorii de energie electrică, pentru perioada 2013-2020, reglementat prin H.G. nr. 1096/2013.

Secțiunea a 3-a. Regimul gestionării zgomotului ambiental

§1. Noțiunea de zgomot

Noțiunea de zgomot cunoaște definiții diferite. Astfel, de exemplu, *Le petit Larousse illustré* îl consideră ca „un ansamblu confuz de sunete fără armonie”. La rândul său, *Le Petit Robert* îl consideră „un sunet care nu este muzical”. *Le Littré* îl definește ca „un ansamblu confuz de sunete”; de obicei, zgomotul este considerat ca fiind „orice senzație auditivă dezagreabilă ori jenantă”. Această din urmă definiție are meritul de a sublinia caracterul relativ al noțiunii de zgomot, ținând de intensitatea sunetului, de frecvența (gravă sau ascuțită), de durată, caracterul său neașteptat etc. Să adăugăm la aceasta că deranjul pe care îl produce va depinde de momentul în care se produce (zi ori noapte), de persoană, ori de „zgomotul de fond”. În același sens, o muzică plăcută pentru unul poate să fie insuportabilă pentru altul, plasarea în unele circumstanțe (de exemplu, unde se urmărește numai ascultarea) poate fi inacceptabilă în altele (pentru că aici se vrea să se citească sau să se muncească), în sfârșit, fiecare este mai sensibil la zgomotele produse de către altul decât la cele ale sale.

Într-o accepție mai precisă, zgomotul poate fi definit ca o senzație auditivă dezagreabilă, jenantă și nocivă în funcție de durată, intensitate și repetiție. În accepțiunea reglementării române în materie (H.G. nr. 321/2005, republicată¹), zgomotul ambiental reprezintă ansamblul sunetelor nedorite, inclusiv dăunătoare, rezultate din activitățile umane, inclusiv cele provocate de mijloacele de transport, traficul rutier, feroviar, aerian și cele provenite din amplasamentele unde se desfășoară activități industriale.

Pentru a elimina aceste neajunsuri ale relativității și subiectivității noțiunii de zgomot, s-a identificat un mijloc obiectiv de măsurare a sa sub forma decibelilor.

Astfel, în funcție de intensitate și efecte, zgomotele pot fi grupate în trei categorii:

- a) între 55 și 60 de decibeli deranjează și perturbă somnul;
- b) între 60 și 65 de decibeli produc vătămări considerabile;
- c) peste 65 de decibeli se pot manifesta tulburări de comportament.

Se vorbește de vătămarea acustică ori de poluare sonoră pentru a ține seama de faptul că populația resimte zgomotul ca o veritabilă agresiune. Sondajele de opinie publică arată că în țările industrializate, zgomotul este perceput ca una dintre principalele, dacă nu prima cauză a deteriorării calității vieții.

Conform unui studiu al Uniunii Europene, 20% din populația sa este expusă unui zgomot diurn superior nivelului acceptabil de 65 dB și 40%, la un nivel situat între 50 și 65 dB. De altfel, zgomotul este al cincilea subiect ca frecvență al plângerilor privind mediul, la nivel local

¹ M.Of. nr. 19 din 10 ianuarie 2008.

(după circulația rutieră, poluarea aerului, degradarea peisajului și deșeurile), iar numărul lor este în creștere.

Sub raportul provenienței se disting două mari surse de zgomot:

- 1) mijloacele de transport (rutiere, feroviare, aeriene) și
- 2) zgomotele de vecinătate (unitățile industriale, șantiere, activități domestice și de petrecere a timpului liber ș.a.).

§2. Efectele zgomotului

În înțelesul reglementării române, efectele dăunătoare ale zgomotului sunt cele negative asupra sănătății umane.

În primul rând poate fi afectat auzul omului, fie printr-o oboseală auditivă, care reprezintă un deficit provizoriu de auz și care se manifestă începând de la zgomote de 75 la 80 dB, fie printr-un efect de mască (zgomotul împiedică auzirea conversațiilor ori semnalelor de pericol, contribuind astfel la o anumită „izolare”), fie o pierdere definitivă a auzului, care poate surveni în caz de zgomot intens și prelungit (peste 85 dB timp de opt ore pe zi, de-a lungul mai multor ani). Aceste pierderi de auz, care sunt frecvent de origine profesională, pot proveni și din activități de petrecere a timpului liber caracterizate prin zgomot intens (în concertele rock, în discoteci, la motocros se ating frecvent 105 dB). Zgomotul poate avea și alte efecte asupra sănătății, în special asupra sistemului cardiovascular (hipertensiune arterială mai ales) sau asupra sistemului digestiv ori psihicului. Acesta este în același timp un important agent de stres.

În cadrul OCDE, țările membre și-au fixat drept priorități ale politicilor naționale de combatere a poluării sonore:

- dezvoltarea unei veritabile strategii naționale în materie, coordonată cu nivelurile regionale și locale (cu o definire clară a obiectivelor și o repartizare explicită a responsabilităților între diversele autorități publice);
- mai buna aplicare a politicii și a reglementărilor (prin multiplicarea și perfecționarea mijloacelor de promovare a efectivității normelor edictate);
- generarea utilizării instrumentelor economice (redevențe, taxe, ajutoare financiare, suprataxe afectate etc.);
- acționarea asupra comportamentelor (stimulentele cu caracter neeconomic pot juca un rol fundamental);
- reducerea zgomotului emis de vehicule¹.

§3. Regimul juridic al prevenirii și combaterii poluării sonore

În legislația și practica statelor, prevenirea și combaterea poluării sonore se realizează pe două căi principale: prin acțiune la sursă (stabilindu-se norme de emisie, de fabricație, de procedeu etc.) și prin gestiune adecvată (interdicția sau limitarea unor activități, în unele locuri sau la anumite ore, instituirea de perimetre de protecție, izolație etc.). Datorită specificului domeniului, controlul și sancționarea nerespectărilor normelor de protecție sunt dificil de înfăptuit.

¹ B. Barraque, La lutte contre le bruit, La documentation Française, no. 734, 9 septembre 1994, p. 16-19.

Poate și de aceea, în majoritatea țărilor, problemelor poluării sonore nu li se acordă o atenție prioritară, statul deplasând aceste responsabilități la nivelul autorităților locale, care cu greu reușesc să angajeze o acțiune minimă și omogenă.

Modul de tratare a problemelor sonore diferă de la o legislație la alta. Astfel, în unele cazuri, dispozițiile normative privind zgomotul au fost adunate într-o singură lege (precum Legea olandeză din 1979 privind vătămările produse de zgomot), în altele acestea au fost incluse în reglementarea-cadru referitoare la protecția mediului (Elveția), iar în cele mai multe țări sunt dispersate în numeroase acte normative referitoare la diverse tipuri de activități: industrie, transport ș.a. (Franța, Marea Britanie ș.a.).

În privința legislației românești, în prezent nu există o reglementare unitară a aspectelor legate de prevenirea și combaterea poluării sonore.

Reglementarea-cadru în materie de mediu (O.U.G. nr. 195/2005) încadrează poluarea sonoră în problematica protecției atmosferei, stabilind că autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, elaborează politica națională și coordonează acțiunile la nivel național și local privind protecția populației față de nivelurile de expunere la zgomotul ambiental ce pot avea efecte negative asupra sănătății umane, în conformitate cu politicile europene și internaționale specifice; aprobă și promovează Planul Național de Acțiune pentru reducerea nivelurilor de zgomot [art. 59 lit. a) și j)], iar prin autoritățile publice din subordinea sa supraveghează și controlează aplicarea prevederilor legale vizând, printre altele, luarea măsurilor în vederea respectării nivelului maxim admis al zgomotului ambiental [art. 61 lit. c)], precum și obligația deținătorilor de terenuri pe care se găsesc perdele și aliniamente. Totuși, în definiția poluantului (art. 2 pct. 50), radiația fonică este menționată printre formele de energie distincte care pot avea această calitate dacă, introdusă în mediu, modifică echilibrul constituenților acestuia și al organismelor vii și aduce daune bunurilor materiale.

Ca măsuri specifice sunt menționate cele de ordin tehnologic, instituirea de restricții și interdicții în vederea prevenirii, limitării sau eliminării emisiilor de poluanți, aplicarea de sancțiuni legale (inclusiv încetarea temporară sau definitivă a activităților generatoare de poluare).

Totodată, legea instituie două obligații generale importante. Prima revine proprietarilor și deținătorilor legali de terenuri și constă în întreținerea și extinderea aliniamentelor de protecție, spațiilor verzi, parcurilor, gardurilor vii, inclusiv pentru protecția fonică și eoliană.

Cea de-a doua incumbă persoanelor fizice și juridice, care trebuie să asigure măsuri și dotări speciale pentru izolarea și protecția fonică a surselor generatoare de zgomot și vibrații, să verifice eficiența acestora și să le pună în exploatare numai pe cele care nu depășesc pragul fonic admis [art. 64 lit. f)].

Conform Metodologiei de elaborare a studiului de impact asupra mediului, printre alte aspecte, sunt abordate în studiul de impact al capitolului „Surse de poluanți și protecția factorilor de mediu” și „sursele de protecție împotriva zgomotului și vibrațiilor”, respectiv: sursele de zgomot și de vibrații, amenajările și dotările ori măsurile pentru protecția împotriva zgomotului și vibrațiilor, nivelul de zgomot și de vibrații la limita incintei obiectivului și la cel mai apropiat receptor protejat.

O reglementare cu efecte mai ales indirecte în domeniu cuprind O.G. nr. 20/2010 privind stabilirea unor măsuri pentru aplicarea unitară a legislației Uniunii Europene¹ care armonizează condițiile de comercializare a produselor, precum și H.G. nr. 1022/2002 privind regimul produselor și serviciilor care pot pune în pericol viața, sănătatea, securitatea muncii și pro-

¹ M.Of. nr. 606 din 26 august 2010.

tecția mediului. Uneori, sub raport medical, asemenea probleme formează obiectul normelor de igienă și sănătate publică.

§4. Evaluarea și gestionarea zgomotului ambiental

Cadrul juridic special pentru dezvoltarea măsurilor de reducere a zgomotului emis de sursele majore, în special de vehicule rutiere, feroviare și de infrastructura acestora, aeronavele, echipamentele industriale și mecanismele mobile este stabilit prin H.G. nr. 321/2005 privind evaluarea și gestionarea zgomotului ambiental, republicată¹ (care transpune în dreptul național Directiva 2002/49/CE privind evaluarea și gestionarea zgomotului ambiental).

Actul normativ abordează unitar, la nivel național, evitarea, prevenirea sau reducerea efectelor dăunătoare provocate de zgomotul ambiental, inclusiv a disconfortului, prin implementarea următoarelor măsuri:

- a) determinarea expunerii la zgomotul ambiental, prin întocmirea hărților de zgomot;
- b) punerea la dispoziție publicului a informațiilor privind zgomotul ambiental și efectele sale;
- c) adoptarea, pe baza datelor din hărțile de zgomot, a planurilor de acțiune, având ca scop prevenirea și reducerea zgomotului ambiental, acolo unde este cazul, în special a nivelurilor de expunere, care pot avea efecte dăunătoare asupra sănătății umane.

Planurile de acțiune se elaborează pentru prevenirea creșterii sau reducerea nivelurilor zgomotului ambiental, acolo unde acesta depășește limitele maxim admise, și pentru a menține calitatea mediului din punct de vedere al zgomotului ambiental, acolo unde acesta are niveluri acceptabile (art. 1 din Directivă).

Harta de zgomot constituie cartarea, pentru o anumită zonă a datelor privind situațiile existente sau prognozate referitoare la zgomot, în funcție de un indicator de zgomot, și care evidențiază depășirile valorilor limită în vigoare, numărul persoanelor afectate dintr-o anumită zonă ori numărul de locuințe expuse la anumite valori ale indicatorilor de zgomot. Aceștia din urmă, reprezintă parametrul fizic pentru descrierea zgomotului ambiental, în relație directă cu efectele nedorite ale acestuia. Indicatorii de zgomot sunt: pentru noapte, pentru seară, pentru zi, pentru zi-seară-noapte.

Harta strategică de zgomot este o hartă concepută pentru evaluarea globală a expunerii la zgomot provenit pentru evaluarea globală a expunerii la zgomot provenit din surse diferite într-o zonă dată sau pentru a stabili previziuni generale pentru zona respectivă. Se reactualizează sau revizuieste periodic, cel puțin o dată la cinci ani.

Hărțile se elaborează de autoritățile administrației publice locale ori de cele de transport și în funcție de anumite criterii locale ori de cele de transport și în funcție de anumite criterii se aprobă de agențiile regionale pentru protecția mediului sau, după caz de Agenția Națională pentru protecția Mediului.

Planificarea acustică presupune gestionarea zgomotului în perspectivă, prin planificarea măsurilor de: amenajare a teritoriului, ingineria transporturilor, planificare a traficului, reducerea prin măsuri de izolare acustică, controlul și reducerea zgomotului la sursă ș.a.

Ea se realizează prin planuri de acțiune pentru gestionarea zgomotului și a efectelor acestuia, inclusiv măsurile de reducere a zgomotului și Planul național de acțiune pentru reducerea nivelului de zgomot.

¹ M.Of. nr. 19 din 10 ianuarie 2008.

Autoritățile administrației publice locale și unitățile competente din domeniul transporturilor trebuie să asigure consultarea, participarea și informarea publicului prin:

- a) participarea și consultarea eficientă a publicului la elaborarea și reevaluarea planurilor de acțiune, încă din faza de inițiere a acestora;
- b) luarea în considerare a rezultatelor activităților prevăzute la art. 1 lit. a);
- c) informarea publicului cu privire la deciziile luate;
- d) realizarea unui calendar rezonabil al activităților prevăzute la lit. a) alocându-se un timp suficient în acest scop pentru fiecare etapă a acestei proceduri.

Pentru consultarea, participarea și informarea publicului există obligația desfășurării unei proceduri similare conform prevederilor existente în alte acte normative care asigură transpunerea în legislația națională a oricăror prevederi legale europene, se poate stabili o procedură comună, în vederea evitării procedurii duble (art. 11).

§5. Protecția mediului împotriva zgomotului produs de aeronave

Regimul juridic al protejării împotriva acestei categorii de zgomot este stabilit prin Codul aerian civil (O.G. nr. 29/1997, republicată¹, cu modificările ulterioare). Conform acestui act normativ, protecția mediului constituie, din acest punct de vedere, toate activitățile ce au ca scop reducerea impactului aviației civile asupra mediului, datorat zgomotului produs de aeronavele civile, emisiilor motoarelor de aviație, substanțelor folosite în cadrul activităților aeronautice civile și reziduurilor rezultate în urma desfășurării acestor activități (art. 54 C.aerian).

Principiile directoare, limitările și măsurile corespunzătoare în acest domeniu sunt statuate printr-o *Declarație de politică a mediului* emisă de către Ministerul Transporturilor.

De asemenea, această autoritate, în scopul protecției mediului, poate restricționa, cu anumite excepții (aeronavele de stat românești, cele care execută misiuni oficiale, cele ce operează în folosul ONU, Crucii Roșii și Semilunii Roșii, care efectuează misiuni de căutare și de salvare, misiuni umanitare și de ajutoare de urgență, aeronave nevoite să aterizeze din cauze tehnice, din cauza condițiilor meteorologice nefavorabile sau a unor situații de forță majoră, ori din dispoziția autorităților românești competente), operarea aeronavelor civile pe aeroporturile din România sau în spațiul aerian național.

¹ M.Of. nr. 45 din 26 ianuarie 2001.

Capitolul IV

Protecția apelor și a ecosistemelor acvatice

Apa reprezintă un element indispensabil existenței vieții pe planetă, o resursă naturală regenerabilă, vulnerabilă și limitată, materie primă pentru activități productive, sursă de energie și cale de transport și, nu în ultimul rând, un factor determinant în menținerea echilibrului ecologic. Deși acoperă trei pătrimi din suprafața Terrei și constituie 75% din țesuturile vii, iar la nivelul Universului este mai rară decât aurul, apa rămâne o resursă naturală limitată, inegal distribuită în timp și spațiu. La această situație contribuie mai mulți factori: repartizarea neuniformă geografică și temporal, calitatea diversă, fenomenul masiv și global de poluare ș.a.

Cu precădere în ultimul secol, două fenomene majore – creșterea demografică și boom-ul tehnologic – au făcut ca poluarea apei și consumul acesteia să ducă la o criză majoră, cu multiple implicații. Estimările arată că 70% din apa consumată pe Glob (incluzând apa derivată din râuri și cea pompată din subteran) este utilizată pentru irigații, aproximativ 20%, în industrie, și numai 10 procente sunt folosite în scopuri casnice. Urbanizarea, industrializarea și redirijarea apei spre sectoarele economice mai productive sunt fenomene care marchează starea actuală a calității acestei resurse și indică principalii factori de risc în domeniu. Degradarea și poluarea intensă a apelor de suprafață și subterane au adăugat noi dimensiuni acestei crize planetare.

Așa se face că, astăzi, o persoană din cinci nu bea apă sigur potabilă, jumătate din populație este lipsită de condiții sanitare satisfăcătoare, și milioane de persoane mor în fiecare an de maladii provocate de poluarea apei. Totodată, reacționând la asemenea realități, reglementarea juridică tinde să confere accesului la apă (de calitate) statutul de drept uman fundamental (fie ca unul de sine stătător, fie ca un aspect al dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic).

Apa este indispensabilă mediului viu; degradarea și poluarea sa antrenează daune ecologice (atingeri ale faunei și florei), afectează activitățile turistice (plaje, pescuit, petrecerea timpului liber), agricultura (irigarea, piscicultura, cunicicultura) și chiar industria, atunci când apa devine improprie anumitor procese de fabricație. Ele reduc mai ales cantitatea de apă potabilă, fie alterându-i gustul, fie contaminând pânzele freatice care servesc la alimentarea umană. Prin amploarea și gravitatea sa, în condițiile în care apa nu poate fi înlocuită cu nimic, problematica acvatică constituie una dintre problemele ecologice globale majore ale secolului XXI.

Secțiunea 1. Evoluția reglementărilor juridice privind protecția și gospodărirea apelor

Primele reglementări juridice privind apele au avut un caracter răzleț, vizând mai ales rezolvarea litigiilor în materie de proprietate. Într-o a doua etapă apar unele acte cu caracter normativ privind ansamblul problemelor ridicate de exploatarea acestui factor natural, dar care nu depășesc sfera intereselor riveranilor. În sfârșit, în cea de-a treia fază asistăm la reflectarea viguroasă, în cadrul reglementărilor adoptate, a interesului public, general, și, în conse-

cintă, putem vorbi și despre unele aspecte privind gospodărirea rațională și protecția apelor, care cunosc o dezvoltare neîntreruptă, ajungând la conturarea și afirmarea unei noi subramuri de drept (dreptul apei) și chiar a unui drept uman fundamental specific, accesul la apă (de calitate), ambele aferente sferei mai largi, a dreptului mediului.

§1. Regimul apelor în dreptul roman

Reglementările juridice privind apa din Roma antică s-au format într-o perioadă de aproape o mie de ani, de la regalitate (500 î.e.n.) și până la sfârșitul imperiului (565 e.n.).

Legea celor 12 table (488-451 î.e.n.) conține prima referință cunoscută la drepturile utilizatorilor de apă (noțiunea de apă privată), iar Lex Agraria (către anul 112 î.e.n.) arată influența regimului juridic al terenurilor asupra celui al apei.

Ca regulă generală, în timpul republicii, regimul apelor îl urma pe cel al terenurilor: izvoarele și puțurile erau încorporate acestora. Astfel, dacă terenul era supus regimului de drept public (*ager publicus*), apele care izvorau ori care curgeau pe acesta erau considerate prin accesiuune ca publice.

Izvoarele, puțurile și bălțile situate pe o proprietate privată, precum și torenții sunt, la rândul lor, încorporați acesteia.

Orașele erau aprovizionate cu apă prin apeducte publice, iar racordările la acestea în scopul utilizării private erau strict prohibite.

Se făcea distincție între dreptul de a preleva plecând dintr-o apă privată (*aquae haustus*) și dreptul de a deriva apa privată prelevată și de a o conduce pe proprietatea sa traversând proprietatea acestuia (*aquae ductus*).

În timpul principatului (27 î.e.n.-286 e.n.) apare conceptul de „curs de apă public” (*flumen publicum*) prin raportare la cursurile de apă perene în opoziție cu cele care nu sunt (*flumina torrentia*) și rămân private, ceea ce pare pertinent într-un regim hidrografic de tip mediteranean.

Apa pluvială (*aqua pluvia* ori *aqua celestis*) aparținea proprietarului fondului asupra căruia cădea, care putea s-o strângă ori s-o lase să curgă; el nu putea să-i sporească volumul sau capacitatea, nici să-i altereze calitatea astfel ca proprietarul unui fond inferior să fie lezat.

Dimpotrivă, apele curgătoare (*aquae profluentes*) constituie lucruri a căror folosire este comună tuturor (*res communis omnium*) și nu pot forma obiectul proprietății private.

Această perioadă se caracterizează printr-un regim foarte liberal, utilizatorii cursurilor de apă publică putând să le folosească atât pentru utilizări comune, cât și pentru cele private. Astfel, atât cetățenii romani, cât și străinii aveau dreptul să utilizeze aceste ape în scopuri domestice, pentru adăpatul vitelor, pentru pescuit și navigație, fără să fie nevoie de vreo autorizație.

De asemenea, era liberă și prelevarea apei în scopuri agricole ori industriale, în măsura în care această operațiune nu aducea nicio piedică altor utilizatori (*sine injuria alterius*). În caz contrar, autoritatea administrativă era abilitată să intervină pentru interzicerea sau limitarea unei asemenea folosiri.

Titularul unui drept personal sau al unui drept real asupra apei era autorizat să derive atâta apă cât dorea pentru folosința sa; dacă era vorba despre un drept personal (adică distinct de fond, perpetuu și transmisibil), titularul putea să preleveze și să utilizeze apă la discreție.

Regimul juridic al aprovizionării cu apă a centrelor urbane a evoluat și el; racordările private la canalizare și la rezervoarele publice deveniseră o practică normală, prin intermediul

contractelor administrative de concesiune. Pentru apele private de suprafață ori subterane, dreptul de folosință al proprietarului era absolut, până la epuizarea resursei, fără a se ține seama de posibilele prejudicii care ar fi putut fi cauzate prin acest fapt proprietarilor vecini.

Drepturile de apă existente erau protejate prin sistemul zis al *interdicta*, care presupunea, la cererea părții care se considera lezată o joncțiune a judecătorului competent împotriva autorului tulburării vizând să determine încetarea pagubei și revenirea la *statu-quo ante*. Existau o serie de *interdicta* zise de *fluminibus*, tinzând să facă să se respecte folosirea comună a cursurilor de ape perene, *interdicta de aqua castellaria*, care protejau drepturile de a deriva apa apeductelor și rezervoarelor publice.

Alte *interdicta* aveau ca obiect asigurarea conservării albiei, malurilor și debitului cursurilor de ape publice navigabile, a libertății de navigație pe cursurile de ape și lacuri, garantarea dreptului pentru riverani de a se proteja contra inundațiilor ș.a.

În sfârșit, în timpul imperiului (286-565 e.n.), distincția dintre ape publice și ape private se menținea, dar cu o tendință de creștere a categoriei apelor publice. De asemenea, caracterul de „lucruri comune” continua să fie aplicat apelor curgătoare.

Totodată, dacă libertatea folosinței comune a cursurilor de apă publice rămânea regula de bază, concesiunile și arendările mai multor utilizări asupra aceleiași ape nu au încetat să crească, devenind un adevărat privilegiu. Sub Justinian, folosința repetată (de exemplu, pescuitul) putea prin prescripție să se transforme într-un veritabil drept de folosință a apelor publice (*longi temporis praescriptio*).

Legea lui Justinian limita în același timp dreptul de folosință asupra apelor private prin dreptul de a nu vătăma pe vecin, principiu pe care îl vom găsi în Codul civil de mai târziu și mai ales în aplicarea jurisprudențială care avea să se facă în special în privința apelor subterane.

§2. Evoluția reglementărilor românești în domeniu

În țările române, norme juridice referitoare la regimul apelor se întâlnesc încă din dreptul daco-roman, și apoi în cadrul vechiului drept românesc, fiind dezvoltate ulterior, inclusiv în primele legiuri scrise: *Cartea românească de învățătură* (1646) a lui Vasile Lupu și *Îndreptarea legii* (1652) a lui Matei Basarab.

Cu toate acestea, abia în *Codul Calimach* (1817) și în *Legiuirea Caragea* (1818) apele cunosc o reglementare mai detaliată, în cadrul dreptului de proprietate, prin consacrarea stăpânirii statului asupra râurilor, cu malul și limanurile lor, în scopul navigației, asupra insulelor (ostroavelor) care se formează pe albiile acestora, precum și delimitarea proprietății în cazul aluviunilor, avulsiiunilor etc. și alte drepturi în legătură cu apele. Codul civil din 1865 a prevăzut în art. 476 că fluviile și râurile navigabile sau plutitoare, țărmurile, adăugirile de mal și locurile de unde s-a retras apa mării, porturile naturale sunt dependente de domeniul public, iar *Constituția din 1866* (art. 19) a stabilit că libera și neîmpiedicata întrebuintare a râurilor navigabile și flotabile este de domeniul public.

Un pas înainte în această direcție s-a făcut în *Constituția din 1923*, care a extins sfera domeniului public în materie de ape, prevăzând că sunt bunuri publice și apele ce pot produce forță motrice și acelea care pot fi folosite în interes obștesc. În aplicarea dispozițiilor constituționale de principiu, la 27 iunie 1924 a fost adoptată prima lege specială în domeniu, *Legea regimului apelor*, care declară bunuri publice toate apele ce pot produce forță motrice, ca și pe cele care pot fi utilizate în interes obștesc, reglementează folosirea apelor și

amenajarea lor, iar ca structură administrativă, în acest sens, se creează o direcție a apelor în cadrul Ministerului Lucrărilor Publice.

După 1944, o serie de reglementări au impus un nou regim utilizării și protecției apelor prin unele acte normative, precum: *Legea apelor nr. 8/1974, Legea nr. 5/1989 privind gospodărirea rațională, protecția și asigurarea calității apelor* etc. Actualul regim de folosință și conservare a resurselor de apă este stabilit prin *Legea apelor nr. 107/1996* (cu modificările ulterioare) și alte acte normative conexe.

În contextul aderării la Uniunea Europeană, prin modificările și completările aduse prin *Legea nr. 310/2004* și mai ales prin *Legea nr. 112/2006, Legea nr. 107/1996* a asimilat concepția generală, obiectivele și instrumentele de realizare prevăzute în *Directiva-cadru 2000/60/CE* din 23 octombrie 2000 privind acțiunea comunitară în domeniul apelor. Documentul comunitar se preocupă de ansamblul apelor Comunității (cu excepția apelor marine), văzute ca un tot, fără a le separa, precum directivele anterioare, în ape dulci, ape sărate și ape subterane. Gestiunea este gândită pe ecosistem și nu pe categorii de ape, după criterii precum destinația acestora. O altă noutate adusă de directiva-cadru este gestiunea apei pe bazin hidrografic; statele membre trebuie să recenzeze bazinele hidrografice de pe teritoriul lor și să creeze districte hidrografice, în care să instituie dispozitive administrative adecvate; pentru fiecare district se impune elaborarea unui plan de gestiune și de programe de măsuri, stabilirea unui registru de zone protejate, care se bucură de un program special de supraveghere. Directiva creează trei tipuri de instrumente: analize și studii inițiale, o analiză economică pentru gestiunea apei și o supraveghere sistematică din partea statelor membre, după aceleași baze științifice.

Secțiunea a 2-a. Statutul juridic general actual al apelor

Potrivit art. 136 alin. (3) din Constituția României, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, fac obiectul exclusiv al proprietății publice; bunurile proprietate publică sunt inalienabile, în condițiile legii organice ele pot fi date în administrarea regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate.

Potrivit Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, fac parte din domeniul public al statului: apele de suprafață, cu albiile lor minore, malurile și cuvetele lacurilor, apele subterane, apele maritime interioare, faleză și plaja mării, cu bogățiile lor naturale și cu potențialul energetic valorificabil, marea teritorială și fundul apelor maritime, căile navigabile interioare (anexă, pct. 3); canalele navigabile (pct. 13), canalele magistrale și rețelele de distribuție pentru irigații, cu prizele aferente (pct. 16), lacurile de acumulare și barajele acestora (pct. 18), digurile de apărare împotriva inundațiilor (pct. 19), porturile maritime și fluviale (pct. 22).

Într-o reglementare mai veche, art. 476 C.civ. din 1864 considera ca „dependințe ale domeniului public” printre altele, „fluviile și râurile navigabile sau plutitoare, țărmurile, adăugirile către mal și locurile de unde s-a retras apa mării, porturile naturale sau artificiale, malurile unde trag vasele”. În privința apelor de izvor, potrivit art. 579 al aceluiași Cod civil, cel ce este proprietarul terenului este și proprietarul izvorului, deoarece izvorul face parte integrantă din fond. Astfel, legea prevede că „cel ce are un izvor pe proprietatea sa poate face orice întrebuițare cu dânsul, fără însă a vătăma dreptul ce proprietarul fondului inferior este dobân-

dit sau prin vreun titlu sau prin prescripție asupra acestui izvor". O formulare aproape identică se regăsește și în Codul civil actual, intrat în vigoare la 1 octombrie 2011, conform căruia „proprietarul poate acorda orice întrebuintare izvorului ce ar exista pe fondul său, sub rezerva de a nu aduce atingere drepturilor dobândite de proprietarul fondului inferior” [art. 608 alin. (1)].

Proprietarul terenului poate opri apa izvorului și să o împiedice să curgă pe fondul inferior. Poate desființa izvorul sau să-i schimbe cursul. În caz de conflict cu vecinii, instanțele nu vor putea interveni, deoarece legea le permite să rezolve contestațiile numai în cazul în care apele sunt curgătoare. Odată trecând pe terenul vecin, apa izvorului devine, prin accesiune, proprietatea titularului acestui fond. Noua reglementare prevede însă că proprietarul fondului pe care se află izvorul nu poate să îi schimbe cursul dacă prin această schimbare ar lipsi locuitorii unei localități de apa necesară pentru satisfacerea nevoilor curente [art. 608 alin. (2)].

Secțiunea a 3-a. Regimul de protecție și utilizare durabilă prevăzut de Legea nr. 107/1996

Legea-cadru în domeniu are ca obiectiv principal stabilirea unui regim de protecție, conservare, îmbunătățire a calității și de utilizare rațională a surselor de apă, indiferent de statutul juridic (de proprietate) al acestora. În acest sens, Legea nr. 107/1996¹, în actuala redactare, conferă apei un dublu statut: pe de o parte, cel de „factor determinant în menținerea echilibrului ecologic” [resursă naturală regenerabilă, vulnerabilă și limitată, element indispensabil pentru viață și pentru societate, art. 1 alin. (1)], iar pe de altă, cel de „patrimoniu natural” (materie primă pentru activități productive, sursă de energie și cale de transport) care, nefiind „un produs comercial oarecare”, „trebuie protejat, tratat și apărut ca atare” [art. 1 alin. (1')].

Această ultimă calificare, împrumutată *tale quale* din considerentele Directivei-cadru 2000/60/CE privind apa, poartă importante consecințe de ordin juridic. Astfel, fiind o „marfă” apa intră în circuitul comercial, are un preț și un proprietar, fiind preluată pe această cale noua concepție comunitară în materie, în consens cu natura preponderent economică a construcției vest-europene. În același timp, ca „produs” rezultă că se are în vedere apa prelucrată, tratată, oferită spre utilizare, caz în care prețul său cuprinde, în primul rând, cheltuielile aferente efectuării serviciilor necesare acestor operații.

Din perspectivă ecologică, cunoașterea, protecția, punerea în valoare și utilizarea durabilă a resurselor de apă sunt acțiuni de interes general, cu consecințele juridice aferente.

O.U.G. nr. 195/2005 (art. 55) distinge între protecția apelor de suprafață și subterane și a ecosistemelor acvatice (care are ca obiect menținerea și îmbunătățirea calității și productivității biologice ale acestora, în scopul evitării unor efecte negative asupra mediului, sănătății umane și bunurilor materiale) și conservarea, protecția și îmbunătățirea calității apelor costiere și maritime (care urmărește reducerea progresivă a evacuărilor, emisiilor sau pierderilor de substanțe prioritare/prioritar periculoase în scopul atingerii obiectivelor de calitate stipulate în Convenția privind protecția Mării Negre împotriva poluării din 1992).

Ca principii ale regimului de conservare, protecție și îmbunătățire a mediului subacvatic, „în condițiile utilizării durabile a resurselor de apă”, sunt prevăzute: principiul precauției, prevenirii, evitării daunelor la sursă și poluatorul plătește, cu mențiunea legală că „trebuie să se

¹ M.Of. nr. 244 din 8 octombrie 1996.

țină seama de vulnerabilitatea ecosistemelor acvatice situate în Delta Dunării și în Marea Neagră, deoarece echilibrul acestora este strâns influențat de calitatea apelor interioare care se varsă în acestea". Se mai adaugă o serie de măsuri, precum: integrarea aspectelor cantitative și calitative atât pentru apele de suprafață cât și pentru apele subterane care aparțin aceluiași sistem ecologic, hidrologic și hidrogeologic [abordarea integrată, art. 2 lit. i)], gospodărirea durabilă a apei și repartitia rațională și echilibrată a acestei resurse, cu menținerea și cu ameliorarea calității și regenerării naturale a apelor [art. 2 lit. f)], promovarea utilizării durabile a apelor pe baza protecției pe termen lung a resurselor disponibile de apă [art. 2 lit. k)].

Noțiunea de patrimoniu natural „care trebuie protejat” semnifică în primul rând un regim de protecție și conservare a componentelor sale acvatice, indiferent de natura și titularul dreptului de proprietate asupra lor. În privința acestuia din urmă, legea stabilește că aparțin domeniului public al statului apele de suprafață cu albiile lor minore cu lungimi mai mari de 5 km și cu bazine hidrografice ce depășesc suprafața de 10 km², malurile și cuvetele lacurilor, precum și apele subterane, apele maritime interioare, faleza și plaja mării, cu bogățiile lor naturale și potențialul valorificabil, marea teritorială și fundul apelor maritime. Albiile minore cu lungimi mai mici de 5 km și cu bazine hidrografice ce nu depășesc suprafața de 10 km², pe care apele nu curg permanent aparțin deținătorilor, cu orice titlu, al terenurilor pe care se formează sau curg [art. 3 alin. (1)]. Insulele care nu sunt în legătură cu terenurile cu mal la nivelul mediu al apei, aparțin proprietarului albiei apei.

Apa subterană poate fi folosită de către proprietarul terenului numai în măsura în care este utilizată cu respectarea normelor sanitare și de protecție a calității mediului [art. 3 alin. (4) din Legea nr. 107/1996].

La rândul său, Legea nr. 18/1991, republicată, împarte terenurile, în funcție de destinația lor, în cinci categorii, una dintre acestea fiind reprezentată de terenurile aflate permanent sub ape, și anume: albiile minore ale cursurilor de ape, cuvetele lacurilor la nivelurile maxime de retenție, fundul apelor maritime interioare și al mării teritoriale.

Potrivit art. 4 din Legea nr. 107/1996, resursele de apă, de suprafață și subterane sunt monopolul natural de interes strategic; stabilirea regimului de folosire a acestora, indiferent de forma de proprietate, este un drept exclusiv al Guvernului, exercitat prin autoritatea publică centrală din domeniul apelor. În consens cu un asemenea regim, apele din domeniul public sunt date în administrare Administrației Naționale „Apele Române”, de către Ministerul mediului și schimbărilor climatice, reglementarea navigației și a activităților conexe acestora pe căile navigabile se face de Ministerul Transporturilor, prin unități de profil, iar faza atmosferică a circuitului apei în natură poate fi modificată artificial numai de MMSC și de cei autorizați de acesta, în condițiile legii. În contextul transpunerii în dreptul național a reglementărilor comunitare în materie, obiectivele și instrumentele de realizare a lor au fost stabilite în consecință.

Secțiunea a 4-a. Gospodărirea cantitativă și calitativă a resurselor de apă

Conceptul central în realizarea regimului juridic general al domeniului îl reprezintă cel de *gospodărire a apelor*, definită ca ansamblul activităților care, prin mijloace tehnice și măsuri legislative, economice și administrative, conduc la cunoașterea, utilizarea, valorificarea rațio-

nală, menținerea sau îmbunătățirea resurselor de apă pentru satisfacerea nevoilor sociale și economice; la protecția împotriva epuizării și poluării acestor resurse, precum și la prevenirea și combaterea acțiunilor distructive ale apelor. Gospodărirea apelor trebuie să considere ca un tot unitar apele de suprafață și subterane, atât sub aspect cantitativ, cât și calitativ, în scopul dezvoltării durabile. Ea se desfășoară și se întemeiază pe cunoașterea științifică, complexă, cantitativă și calitativă a resurselor de apă ale țării, realizată printr-o activitate unitară și permanentă de supraveghere, observații și măsurători asupra fenomenelor hidrometeorologice și resurselor de apă, inclusiv de prognoze a evoluției naturale a acestora, ca și a evoluției lor sub efectele antropice, precum și prin cercetări multidisciplinare.

Principalul instrument folosit în acest scop este programul de monitoring realizat conform unor anumite cerințe, stipulate de lege, în vederea evaluării coerente și cuprinzătoare a stării corpurilor de apă.

Totalitatea bazelor de date meteorologice, hidrologice, hidrogeologice, de gospodărire cantitativă și calitativă a apelor constituie Fondul național de date de gospodărire a apelor, stabilit unitar de Administrația Națională „Apele Române”.

Fondul național de date de gospodărire a apelor include și evidența apelor ce aparțin domeniului public din Cadastrul apelor. Modul de organizare a Fondului național de date hidrologice și de gospodărire a apelor și a Cadastrului apelor se stabilește de către autoritatea publică centrală cu atribuții în domeniul apelor, iar ținerea la zi a acestuia se asigură de Administrația Națională „Apele Române” [art. 35 alin. (5)].

Gospodărirea apelor se bazează pe principiul solidarității umane și interesului comun, care presupun, spre realizare, colaborarea și cooperarea strânsă, la toate nivelurile administrației publice, a utilizatorilor de apă, a reprezentanților colectivităților locale și a populației pentru realizarea maximului de profit social [art. 6 alin. (2)].

Activitatea de gospodărire unitară, rațională și integrată a apelor se organizează și se desfășoară pe bazine hidrografice, ca entități geografice indivizibile de gospodărire cantitativă și calitativă a resurselor de apă. Cum România face parte din bazinul hidrografic internațional al fluviului Dunărea, pentru porțiunea din aceasta care este cuprinsă pe teritoriul românesc, inclusiv apele de coastă ale Mării Negre, autoritatea publică centrală din domeniul apelor elaborează planul de management al acestui bazin hidrografic internațional, pe baza schemelor directoare de management și amenajare a apelor.

Gestionarea cantitativă și calitativă a resurselor de apă, cu respectarea regimului juridic în domeniu se realizează de Administrația „Apele Române” prin direcțiile de ape din subordinea acesteia, iar elaborarea strategiei și politicii naționale în domeniul gospodăririi apelor se realizează de către MMSC.

Gospodărirea cantitativă a apelor presupune obligația utilizatorilor de apă de a economisi apa prin folosire judicioasă (ceea ce implică folosirea celor mai bune tehnologii disponibile, care permit utilizarea unor cantități reduse de apă, precum și un consum mic de apă prin recircularea și/sau refolosirea apei), precum și cea de a asigura întreținerea și repararea instalațiilor proprii și, după caz, a celor din sistemele de alimentare cu apă și canalizare (art. 12).

Pentru a face față unui pericol sau consecințelor unor accidente, secetei, inundațiilor sau unui risc de lipsă de apă din cauza supraexploatarei resursei, autoritățile publice sunt în drept să ia măsuri de limitare sau de suspendare provizorie a folosirii apei; în situația în care, din cauza secetei sau a altor calamități naturale, debitele de apă autorizate nu pot fi asigurate tuturor utilizatorilor autorizați, se aplică restricții temporare de folosire a resurselor de apă,

stabilite prin planuri de restricții și folosire a apei în perioade deficitare, elaborate de direcțiile de ape, după consultarea utilizatorilor autorizați, cu avizul Administrației Naționale „Apele Române” și cu aprobarea comitetului de bazin, care se aduc la cunoștință publicului.

Măsurile de restricții sunt obligatorii pentru toți utilizatorii de apă și se asimilează cu situația de forță majoră, iar autorizația de gospodărire a apelor se subordonează acestora (art. 14).

Gospodărirea calitativă se bazează pe regula generală conform căreia poluarea în orice mod a resurselor de apă este interzisă [art. 15 alin. (1)].

Autoritățile publice stabilesc, în acest scop, norme de calitate a resurselor de apă legate de funcțiile apei, normele privind calitatea apei potabile, supravegherea, inspecția sanitară și gestiunea acesteia.

Secțiunea a 5-a. Regimul de folosință a apelor

Gospodărirea cantitativă și calitativă a apelor se realizează și prin reglementarea regimului de folosire a apelor.

Dreptul de folosință a apelor de suprafață sau subterane, inclusiv a celor arteziene se stabilește prin autorizații de gospodărire a apelor și se exercită potrivit condițiilor astfel prevăzute și prevederilor legale în materie. Apele de suprafață sau subterane pot fi folosite liber, cu respectarea normelor sanitare și de protecție a calității apelor, pentru băut, adăpat, udat, spălat, îmbăiat și alte trebuințe gospodărești, în anumite condiții [art. 9 alin. (2)]; apele interioare din afara zonelor de restricție pot fi utilizate liber, pe propria răspundere, de orice persoană fizică [art. 9 alin. (3)]; utilizarea apelor subterane se face pe baza rezervelor determinate prin studii hidrogeologice [art. 9 alin. (4)].

Regimul juridic aferent este caracterizat prin următoarele reguli:

- prioritatea satisfacerii cerințelor de apă ale populației față de folosirea apei în alte scopuri; au prioritate, față de alte folosințe, alimentarea cu apă pentru animale, refacerea rezervei intangibile de apă după incendii, precum și debitele necesare menținerii echilibrului ecologic al habitatului acvatic;

- interzicerea restrângerii utilizării apei potabile pentru populație, în folosul altor activități (art. 10);

- apele subterane, corespunzătoare calitativ, sunt destinate în primul rând pentru alimentarea cu apă a populației și animalelor, precum și pentru asigurarea igienei și sănătății populației;

- monitorizarea calității apei potabile, norme privind calitatea apelor utilizate pentru îmbăiere și referitoare la supravegherea, inspecția sanitară și controlul zonelor naturale utilizate pentru îmbăiere, precum și limitele de încărcare cu poluanți a apelor uzate evacuate în resursele de apă. Limitele de descărcare înscrise în avizul sau autorizația de gospodărire a apelor reprezintă limite maxime admise, iar depășirea acestora este depășită [art. 15 alin. (5)].

Pentru protecția resurselor de apă, legea stabilește o serie de interdicții (art. 16), iar în scopul folosirii raționale și protejării calității resurselor de apă, se instituie o serie de obligații pentru utilizatorii de apă (art. 17).

Secțiunea a 6-a. Regimul prevenirii și combaterii efectelor poluării accidentale

Organizarea și desfășurarea activității de prevenire a poluărilor accidentale și de înlăturare a efectelor lor se realizează pe bază de planuri elaborate în funcție de condițiile specifice bazinelor hidrografice respective și de natura substanțelor poluante ce pot fi evacuate accidental (la nivel de bazin), planurile proprii de prevenire și de combatere a poluărilor accidentale, posibil a se produce ca urmare a activității lor (întocmite de persoanele juridice utilizatori de apă și ale celorlalte folosințe în legătură cu apa). Cei care au produs o poluare accidentală (utilizatori persoane juridice) sunt obligați să ia măsuri imediate pentru înlăturarea cauzelor, pentru limitarea și înlăturarea efectelor acestora și să informeze imediat cea mai apropiată unitate de gospodărire a apelor asupra acestei poluări; acestea au obligația să ia în considerare orice informație de acest gen, să avertizeze imediat utilizatorii și autoritățile administrative publice ale localităților din aval pentru a lua măsuri de protecție a apelor și de evitare sau diminuare a pagubelor. Deținătorii de mijloace specifice de intervenții în caz de poluare accidentală a apei sunt obligați să le utilizeze, indiferent de cauza apariției fenomenului de poluare (art. 23).

Persoanele fizice sau juridice, care au suferit daune materiale cauzate de o poluare accidentală, produsă în amonte, sau de distrugerea unei construcții de retenție a apei din amonte, au dreptul la despăgubire de la persoana fizică sau persoana juridică ce se face vinovată, potrivit legii.

Cheltuielile efectuate de persoane fizice sau persoane juridice, inclusiv de către Administrația Națională „Apele Române”, pentru înlăturarea efectelor poluării accidentale, se suportă de cel care a produs poluarea; acesta suportă și cheltuielile ocazionate de monitorizarea evoluției undei poluante, de determinare a tipului de poluant, precum și de constatare a efectelor poluării (art. 24).

Secțiunea a 7-a. Instrumente juridice de asigurare a gospodăririi durabile a apei

Pentru asigurarea obiectivelor gospodăririi cantitative și calitative a resurselor de apă, un rol important revine planificării în domeniul managementului și amenajării apelor.

În acest scop sunt utilizate ca instrumente juridico-administrative: schemele directoare pe bazine sau grupe de bazine, cu componentele sale, planul de amenajare și planul de management al bazinului hidrografic, programele de măsuri, schema locală de amenajare și de gospodărire a apelor, alte programe și decizii administrative care au legătură cu apa.

Schema directoare de amenajare și management al bazinului hidrografic (SDABH) reprezintă instrumentul de planificare în domeniul apelor pe bazin hidrografic, alcătuit din două părți: Planul de amenajare al bazinului hidrografic (PABH) și Planul de management al bazinului hidrografic (PMBH).

Schemele directoare fixează într-o manieră generală și armonioasă, obiectivele de calitate și cantitate a apelor, urmărind să se asigure:

- a) o stare bună a apelor de suprafață sau, pentru corpurile de apă artificiale sau puternic modificate, un bun potențial ecologic și o stare chimică bună a apelor de suprafață;
- b) o stare chimică bună și un echilibru între cantitatea prelevată și reincărcarea apelor pentru toate resursele de apă subterană;
- c) realizarea obiectivelor special definite pentru zonele protejate, cu scopul de a reduce tratamentul necesar pentru producția de apă destinată consumului uman;
- d) protecția și apărarea împotriva acțiunii distructive a apelor.

În corelare cu prevederile schemelor directoare se elaborează programe de măsuri care trebuie realizate pentru atingerea obiectivelor privind asigurarea protecției cantitative și calitative a apelor, apărarea împotriva acțiunilor distructive ale apelor, precum și valorificarea potențialului apelor, în raport cu cerințele dezvoltării durabile a societății și în acest acord cu strategia și politicile de mediu incluzând dezvoltarea lucrărilor, instalațiilor și amenajărilor de gospodărire a apelor.

Toate activitățile social-economice, inclusiv amenajarea bazinelor hidrografice, protecția mediului și amenajarea teritoriului se corelează cu prevederile schemelor directoare.

Pentru bazine hidrografice mici sau părți de bazine hidrografice se întocmesc scheme locale de amenajare și de gospodărire a apelor, denumite în continuare scheme locale, care se încadrează în schemele-cadru. Schemele locale stabilesc obiectivele generale de punere în valoare și de protejare cantitativă și calitativă a resurselor de apă, a ecosistemelor acvatice și a zonelor umede, precum și obiectivele generale privind utilizarea durabilă și protecția tuturor categoriilor de resurse de apă din teritoriul respectiv.

Schema locală inventariază diferiții utilizatori care folosesc resursele de apă existente, stabilind starea resurselor de apă și a ecosistemelor acvatice. Aceasta ține seama de strategiile și de programele statului, ale colectivităților locale, ale instituțiilor publice, ale altor persoane fizice și persoane juridice, cu incidență asupra calității, repartiției și folosirii resurselor de apă. De asemenea, stabilește prioritățile pentru atingerea obiectivelor în domenii, ținând seama de protecția mediului acvatic natural, de necesitatea punerii în valoare a resurselor de apă, de evoluția previzibilă a localităților rurale și urbane și de echilibrul ce trebuie asigurat între diferiții utilizatori de apă.

Prin schema locală se evaluează mijloacele economice și financiare necesare pentru realizarea lucrărilor, instalațiilor și amenajărilor prevăzute. Aceasta trebuie să fie compatibilă cu orientările fixate în schema directoare (art. 45).

Secțiunea a 8-a. Avize, notificări, autorizații

Un alt instrument de prevenire și combatere a poluării apelor îl reprezintă controlul prealabil al activităților poluante pe calea obligativității unor avize, notificări și/sau autorizații administrative. Potrivit definiției legale, avizul și autorizația de gospodărire a apelor sunt acte ce condiționează din punct de vedere tehnic și juridic execuția lucrărilor construite pe ape sau în legătură cu apele și cu funcționarea sau exploatarea acestor lucrări, precum și funcționarea și exploatarea celor existente și reprezintă principalele instrumente folosite în administrarea domeniului apelor; acestea se emit în baza reglementărilor elaborate și aprobate de autoritatea administrației publice centrale cu atribuții în domeniul apelor.

Astfel, *avizul de amplasament și avizul de gospodărire a apelor* sunt avize conforme, cerute pentru efectuarea lucrărilor care se construiesc pe ape sau care au legătură cu apele. Potrivit Legii apelor nr. 107/1996, amplasarea în zona inundabilă a albiei majore de obiective economice și sociale, inclusiv de noi locuințe, ca și amplasarea unor obiective și desfășurarea de activități în zonele de protecție ale platformelor meteorologice, precum și pe o distanță de 500 m în jurul acestora sunt permise numai în baza unui aviz de amplasament emis de către R.A. „Apele Române” sau filialele sale bazinale, conform Normelor metodologice aprobate prin Ordinul nr. 279 din 11 aprilie 1997 al ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului.

Obținerea avizului de amplasament nu exclude obligația obținerii avizului de gospodărire a apelor și a celorlalte avize prevăzute de lege.

Prevederile avizului de amplasament, precum și refuzul de emitere a acestuia pot fi contestate potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Avizul de gospodărire a apelor reprezintă reglementarea tehnico-juridică ce condiționează:

- a) finanțarea și execuția obiectivelor noi de investiții ce urmează a fi construite pe ape sau care au legătură cu apele;
- b) dezvoltarea, modernizarea sau re tehnologizarea unor procese tehnologice sau a unor instalații existente ale utilizatorilor de apă;
- c) realizarea de lucrări de interes public, ce se construiesc pe ape sau care au legătură cu apele.

Categoriile de lucrări și activități pentru care sunt necesare solicitarea și obținerea avizului de gospodărire a apelor, precum și cele care nu necesită un atare aviz sunt stabilite prin ordin al ministrului de resort.

Documentațiile pentru fundamentarea solicitării avizului de gospodărire a apelor trebuie să se bazeze pe studii meteorologice, hidrologice sau hidrogeologice, după caz, pe studii de gospodărire a apelor și de impact al lucrărilor respective asupra resurselor de apă și asupra zonelor riverane.

Avizul își pierde valabilitatea după doi ani de la emitere. Dacă execuția lucrărilor respective nu a început în acest interval, posesorul unui aviz de gospodărire a apelor are obligația să anunțe emitentului, în scris, data de începere a execuției cu zece zile înainte de aceasta.

Pentru anumite categorii de lucrări, expres prevăzute în art. 54 din Legea nr. 107/1996, investitorul are obligația să notifice Administrația Națională „Apele Române” cu cel puțin 20 de zile înainte de începerea execuției, act care nu mai presupune solicitarea și eliberarea avizului de gospodărire a apelor.

Notificarea reprezintă un proces complex având ca rezultată eliberarea de către autoritățile competente a unui act în baza căruia beneficiarul sau titularul de investiție poate să execute sau să pună în funcțiune anumite categorii de lucrări sau activități desfășurate pe ape sau în legătură cu acestea pentru care Legea apelor nr. 107/1996 introduce obligația notificării. Notificarea începerii execuției lucrărilor și activităților stabilite prin ordin scutește obținerea avizului de gospodărire a apelor, iar notificarea punerii în funcțiune a lucrărilor și activităților respective elimină obligativitatea obținerii autorizației de gospodărire a apelor.

Punerea în funcțiune sau darea în exploatare a lucrărilor care se construiesc pe ape sau care au legătură cu apele se face numai în baza *autorizației de gospodărire a apelor*.

Autorizația reprezintă reglementarea tehnico-juridică ce condiționează punerea în funcțiune sau exploatarea obiectivelor noi și existente de investiție, construite pe ape sau care au legături cu apele de suprafață, subterane, inclusiv construcțiile și instalațiile ce se execută pe

litoralul Mării Negre, faleza și plaja mării și pe fundul apelor maritime interioare și mării teritoriale. Prin autorizația de gospodărire a apelor, utilizatorul de apă dobândește, după caz:

a) dreptul de folosință a apelor de suprafață pentru alimentări cu apă potabilă sau industrială, irigații, producerea de energie electrică, navigație, piscicultură, flotaj, agrement sau ca receptor pentru apele evacuate de către alți utilizatori de pe teritoriile localităților, precum și în alte scopuri neexceptate prin Legea apelor, ca și dreptul de folosință a apelor subterane, inclusiv a celor arteziene, pentru alimentări cu apă;

b) dreptul de evacuare, după utilizare, în condițiile prevăzute de lege, în receptorii naturali – cursuri de apă, lacuri, Marea Neagră – sau de injectare în subsol a apelor uzate, a apelor din descărcări sau drenaje, a apelor de mină sau de zăcământ;

c) dreptul de funcționare sau exploatare a lucrărilor, construcțiilor și instalațiilor executate pe ape sau care au legătură cu apele și a căror promovare a fost reglementată prin aviz de gospodărire a apelor;

d) dreptul de folosință a albiilor minore, a plajei și a țărmului mării în alte scopuri decât cele pentru plimbare sau recreere;

e) dreptul de exploatare a agregatelor minerale, prin exploatări organizate, din albiile sau malurile cursurilor de apă, lacurilor, bălților și din țărmul mării, fără împiedicarea curgerii apelor mari și fără afectarea construcțiilor din zonă ce au legătură directă sau indirectă cu regimul de curgere a apelor;

f) dreptul de exploatare a agregatelor minerale necesare gospodăriilor individuale sau interesului public local, în limita cantității maxime de 5.000 mc anual, oferit la solicitarea administrației publice, prin consiliile locale. Aceasta se eliberează în baza constatării tehnice de teren, iar modul de exploatare și întreținere a lucrărilor, construcțiilor și instalațiilor se înscrie în regulamentul de exploatare, care face parte integrantă din autorizația de gospodărire a apelor.

Avizul și autorizația de gospodărire a apelor nu exclud obligativitatea obținerii acordului și autorizației de mediu.

Autorizația de gospodărire a apelor se eliberează în baza constatării tehnice în teren, în prezența beneficiarului – cel mai târziu odată cu recepția investițiilor – dacă sunt respectate prevederile legale privind gospodărirea apelor pentru punerea în exploatare a lucrărilor și exactitatea datelor cuprinse în cererea de autorizare și în documentația anexată la aceasta.

Dacă la verificarea în teren se constată lipsuri de natură a nu permite, potrivit prezentei legi, darea în funcțiune a investiției, emitentul autorizației de gospodărire a apelor va fixa un termen pentru efectuarea remedierilor sau a completărilor necesare. Dacă este cazul, emitentul autorizației de gospodărire a apelor poate refuza, motivat, eliberarea ei.

Autorizația de gospodărire a apelor se poate acorda și pe durată limitată, dacă lipsurile constatate cu ocazia verificării în teren permit punerea în funcțiune a investiției, fără pericol, din punct de vedere al gospodăririi apelor.

Modul de exploatare și întreținere a lucrărilor, construcțiilor și instalațiilor se înscrie în regulamentul de exploatare, care face parte integrantă din autorizația de gospodărire a apelor.

Prin autorizația de gospodărire a apelor, cât și prin actele complementare acestuia, trebuie impuse prevederi specifice privind mijloacele de supraveghere, modalitățile de control tehnic și mijloacele de intervenție în caz de incidente, avarii sau accidente și altele asemenea.

Pentru corpurile de apă care nu au atins starea bună sau potențialul ecologic bun în perioada prevăzută în schema directoare se impune reactualizarea prevederilor autorizațiilor de gospodărire a apelor.

Autorizația de gospodărire a apelor poate fi modificată sau retrasă de către emitent, fără despăgubiri, în următoarele cazuri:

a) în interesul salubrității publice și, în special, dacă modificarea sau retragerea este necesară pentru a înlătura o prejudiciere importantă a binelui comunității;

b) pentru prevenirea sau asigurarea combaterii efectelor inundațiilor sau, în caz de pericol, pentru securitatea publică;

c) în caz de pericol pentru mediul acvatic și, mai ales, dacă mediile acvatice sunt supuse unor condiții critice incompatibile cu protejarea acestora;

d) în cazuri de forță majoră, datorită schimbărilor naturale privind resursa de apă sau unor calamități naturale intervenite asupra instalațiilor utilizatorilor;

e) în situația în care lucrările sau instalațiile sunt abandonate sau nu sunt întreținute corespunzător, caz în care deținătorul acestora este obligat ca, din dispoziția Administrației Naționale „Apele Române”, să le demoleze;

f) în situația nerealizării din vina beneficiarului a prevederilor programului de etapizare, anexă la actul de reglementare.

Autorizația de gospodărire a apelor poate fi modificată sau retrasă în situații în care apar cerințe noi de apă, care trebuie satisfăcute cu prioritate, acordându-se despăgubiri potrivit legii.

Refuzul eliberării, precum și orice modificare sau retragere a unei autorizații de gospodărire a apelor trebuie motivate în scris solicitantului sau titularului de autorizație, după caz, de către cel care a decis măsura respectivă.

Retragerea autorizației de gospodărire a apelor atrage după sine obligativitatea încetării activității, ca și pierderea drepturilor obținute în baza prezentei legi.

Autorizația de gospodărire a apelor poate fi suspendată temporar, fără despăgubiri, în următoarele cazuri:

a) dacă nu s-au respectat condițiile impuse inițial;

b) dacă lucrările, construcțiile și instalațiile autorizate nu prezintă siguranță în exploatare atât cu privire la rezistența structurilor, cât și la eficiența tehnologiilor adoptate;

c) pentru abateri repetate sau grave de la condițiile de folosire sau de evacuare a apei, prevăzute în autorizație, precum și în cazul în care utilizatorul nu realizează condițiile de siguranță în exploatare, ca și alte măsuri stabilite de Ministerul Mediului și Gospodăririi și de Administrația Națională „Apele Române”;

d) în caz de poluare accidentală a resurselor de apă, care amenință sănătatea populației sau produce pagube ecologice.

În această ultimă situație, Ministerul Mediului și Gospodăririi Apelor poate dispune și oprirea activității poluatorului sau a instalației care provoacă poluarea apelor până la înlăturarea cauzelor.

De asemenea, se poate institui un regim de supraveghere specială, în caz de nerespectare a măsurilor stabilite pentru asigurarea condițiilor înscrise în autorizația de gospodărire a apelor. Pe toată durata acestui regim, utilizarea și epurarea apei se fac sub controlul direct al personalului anume desemnat de autoritatea publică centrală de mediu. Toate cheltuielile suplimentare determinate de aplicarea regimului de supraveghere specială se suportă de titularul autorizației de gospodărire a apelor.

Secțiunea a 9-a. Dezvoltări instituționale

La nivelul fiecărei direcții de apă a Administrației Naționale „Apele Române” se organizează un *Comitet de bazin*, format din 15 membri, reprezentanți ai autorităților publice de mediu, sănătate, primari, ai organizațiilor neguvernamentale, utilizatorilor, consiliilor județene și prefecturilor ș.a. Comitetul colaborează cu Administrația Națională „Apele Române” la aplicarea strategiei și politici naționale de gospodărire a apelor, în care scop trebuie:

- a) să avizeze schemele directoare, precum și programele de măsuri pentru atingerea obiectivelor din schemele directoare și realizarea lucrărilor, instalațiilor și amenajărilor de gospodărire a apelor;
- b) să avizeze planurile de prevenire a poluărilor accidentale și de înlăturare a efectelor lor, elaborate în funcție de condițiile bazinului hidrografic respectiv;
- c) să aprobe schemele locale, stabilind prioritățile tehnice și financiare și să le integreze în schemele directoare;
- d) să propună revizuirea normelor și standardelor din domeniul gospodăririi apelor și, în caz de necesitate, să elaboreze norme de calitate a apei evacuate, proprii bazinului hidrografic; aceste norme pot fi mai exigente decât cele la nivel național;
- e) să stabilească norme speciale pentru evacuări de ape uzate, dacă este necesar, pentru respectarea normelor stabilite de calitatea apelor;
- f) să aprobe încadrarea în categorii de calitate a cursurilor de apă din bazinul hidrografic respectiv;
- g) să recomande prioritățile privind finanțarea și conformarea, în scopul realizării programelor de dezvoltare a lucrărilor, instalațiilor și amenajărilor de gospodărire a apelor;
- h) să asigure informarea publicului, garantarea unei perioade de timp necesare primirii comentariilor publicului, să organizeze audieri publice asupra tuturor aspectelor propuse pentru aprobare și să asigure accesul publicului la documentele sale;
- i) să avizeze lista ariilor protejate și să stabilească măsurile de reconstrucție ecologică a zonelor propuse în acest scop.

Secțiunea a 10-a. Mecanismul economic din domeniul apelor

Considerând apa drept o resursă naturală cu valoare economică în toate formele sale de utilizare, legea încurajează conservarea, re folosirea și economisirea sa printr-o serie de stimulii economici integrați unui mecanism specific. În acest sens se aplică principiul recuperării costurilor serviciilor de apă, inclusiv costuri implicate de mediu și de resursă, pe baza analizei economice și cu respectarea principiului poluatorul plătește (art. 80 din Legea nr. 107/1996).

Mecanismul economic specific gospodăririi cantitative și calitative a resurselor de apă include sistemul de contribuții, plăți, bonificații și penalități, ca parte a modului de finanțare în domeniu. El se aplică tuturor utilizatorilor.

Contribuții specifice de gospodărire a apelor sunt [art. 81 alin. (3¹)]:

- a) contribuția pentru utilizarea resurselor de apă pe categorii de resurse și utilizatori;
- b) contribuția pentru primirea apelor uzate în resursele de apă;

c) contribuția pentru potențialul hidroenergetic asigurat prin barajele lacurilor de acumulare din administrarea Administrației Naționale „Apele Române”;

d) contribuția pentru exploatarea nisipurilor și pietrișurilor din albiile și malurile cursurilor de apă ce intră sub incidența prezentei legi.

Bonificațiile se acordă utilizatorilor de apă care demonstrează, constant, o grijă deosebită pentru folosirea rațională și pentru protecția calității apelor, evacuând, odată cu apele uzate epurate, substanțe impurificatoare cu concentrații și în cantități mai mici decât cele înscrise în autorizația de gospodărire a apelor.

Penalitățile se aplică acelor utilizatori de apă la care se constată abateri de la prevederile reglementate atât pentru depășirea cantităților de apă utilizate, cât și a concentrațiilor și cantităților de substanțe impurificatoare evacuate în resursele de apă.

Administrația Națională „Apele Române” este singura în drept să constate cazurile în care se acordă bonificații sau se aplică penalități. Bonificațiile se acordă cu aprobarea Ministerului Mediului și Gospodăririi Apelor.

Penalitățile pentru depășirea valorii concentrațiilor indicatorilor de calitate reglementați pentru evacuarea apelor uzate în rețelele de canalizare ale localităților se aplică de către unitățile de gospodărie comunală (art. 82).

Secțiunea a 11-a. Participarea publicului

În concepția legislației în vigoare, participarea publicului înseamnă informarea, consultarea, implicarea activă a acestuia în activitățile de gospodărire a acestora. Informarea se realizează în special prin accesul autorităților publice, persoanelor fizice și juridice la informațiile ce constituie Fondul național de date de gospodărire a apelor, în baza unei proceduri speciale.

Legea apelor nr. 107/1996 realizează un important aspect al acestei garanții a dreptului la un mediu sănătos, stabilind condiționarea posibilității ca Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului să ia măsuri ce afectează interesele utilizatorilor de apă, ale riveranilor sau ale publicului din motive de protecție a apelor ori pentru asigurarea alimentării cu apă numai după consultarea acestora, cu excepția unor situații speciale (art. 77).

În vederea realizării consultării publicului, autoritatea publică centrală din domeniul apelor și, după caz, Administrația Națională „Apele Române” sau direcțiile de apă bazinale vor publica în ziarul local o informare cu privire la măsurile propuse care se transmite și utilizatorilor de apă, riveranilor, precum și oricărei alte persoane ce ar putea fi afectată. Măsurile propuse, ca și orice documentație de fundamentare a acestora se țin de dispoziția publicului; comentariile, observațiile sau propunerile scrise asupra acestora se transmit celui care a făcut informarea. În cazul propunerii unor măsuri speciale, importante sau controversate, emitentul informării trebuie să organizeze o dezbatere publică a acestora după 60 de zile de la publicarea informării.

Autoritățile implicate analizează toate observațiile și propunerile făcute, înainte de a lua o hotărâre, iar textul și motivația acesteia vor fi puse la dispoziția publicului.

Secțiunea a 12-a. Regimul juridic al calității apei potabile

Din perspectiva armonizării legislației interne în materie cu dreptul comunitar, Legea nr. 458/2002 privind calitatea apei potabile, republicată¹, a stabilit o serie de măsuri în domeniu, cu o aplicare graduală în raport cu progresele compatibilizării lor cu exigențele comunitare. Reglementarea are un pronunțat caracter de protecție sanitară, fixându-și ca obiectiv „protecția sănătății oamenilor împotriva efectelor oricărui tip de contaminare a apei potabile prin asigurarea calității ei de apă curată și sanogenă” (art. 1).

În înțelesul legii, prin apă potabilă se înțelege apa destinată consumului uman, respectiv:

a) orice tip de apă în stare naturală sau după tratare, folosită pentru băut, la prepararea hranei ori pentru alte scopuri casnice, indiferent de originea ei și indiferent dacă este furnizată de rețeaua de distribuție, din rezervor sau este distribuită în sticle sau în alte recipiente;

b) toate tipurile de apă folosită ca sursă în industria alimentară pentru fabricarea, procesarea, conservarea sau comercializarea produselor ori substanțelor destinate consumului uman, cu excepția cazului în care Ministerul Sănătății și Familiei și Ministerul Agriculturii, Alimentației și Pădurilor aprobă folosirea apei și este demonstrat că apa utilizată nu afectează calitatea și salubritatea produsului alimentar în forma lui finită.

Pentru definirea exactă a categoriei de apă, conform destinației sale, protejate, sunt precizate tipurile de apă cărora nu li se aplică și categoriile care sunt exceptate de la incidența ei (art. 3).

§1. Condiții de calitate

Apa potabilă trebuie să fie sanogenă și curată, îndeplinind următoarele condiții:

a) să fie lipsită de microorganisme, paraziți sau substanțe care, prin număr sau concentrație, pot constitui un pericol pentru sănătatea umană;

b) să întrunească cerințele minimale (prevăzute în anexa nr. 1 a legii). Totodată, măsurile de aplicare a legii nu trebuie să ducă, direct sau indirect, la deteriorarea calității reale a apei potabile, care să afecteze sănătatea umană, ori la creșterea gradului de poluare a apelor utilizate pentru obținerea apei potabile.

Calitatea apei este considerată corespunzătoare când valorile stabilite pentru parametri sunt conforme în următoarele puncte de prelevare a probelor:

a) la robinetul consumatorului și la punctul de intrare în clădire, în cazul apei furnizate prin rețeaua de distribuție;

b) la punctul de curgere a apei din cisternă, în cazul apei furnizate în acest mod;

c) în punctul în care apa se pune în sticle sau în alte recipiente, în cazul apei potabile îmbuteliate;

d) în punctul din care apa este preluată în procesul de producție, în cazul apei utilizate în producția alimentară.

Monitorizarea calității apei potabile se asigură de către producător, distribuitor și autoritatea de sănătate publică județeană, respectiv a municipiului București.

¹ M.Of. nr. 875 din 12 decembrie 2011.

§2. Măsurile de remediere și restricții în utilizare

Neîncadrarea în valorile stabilite pentru parametrii prevăzuți de lege determină analiza imediată de către autoritatea de sănătate publică. Dacă, după luarea măsurilor corespunzătoare, apa potabilă nu întrunește parametrii de calitate, se dispune luarea de urgență a măsurilor de remediere necesare restabilirii calității apei, acordându-se prioritate acțiunilor corective pentru parametrii a căror depășire reprezintă un pericol pentru sănătatea umană.

Dacă apa potabilă constituie un pericol pentru sănătatea umană, fie că s-au înregistrat sau nu neconformități față de valorile parametrilor, autoritatea de sănătate publică județeană, respectiv a municipiului București, dispune interzicerea sau restricționarea utilizării apei potabile.

De la valorile parametrilor de calitate, Ministerul Sănătății și Familiei poate aproba, la solicitarea autorității de sănătate publică, derogări pentru o perioadă determinată cât mai scurtă și care nu poate depăși trei ani, luându-se în considerare riscul pentru sănătate și alternativele de aprovizionare cu apă potabilă a populației din zonă.

Secțiunea a 13-a. Protecția zonei costiere

Gospodărirea integrată a zonei costiere și a amenajărilor care au legătură cu aceasta și care, direct sau indirect, produc modificări temporare și definitive asupra mediului costier este supusă regimului juridic stabilit prin O.U.G. nr. 202/2002¹, cu modificările ulterioare, și actele normative incidente și subsecvente.

Având în vedere varietatea resurselor naturale, ecologice, economice și estetice de valoare imediată și potențială „pentru bunăstarea prezentă și viitoare a națiunii” ale zonei, gospodărirea, protecția, punerea în valoare, dezvoltarea durabilă a sa și unde este posibil, restaurarea acesteia, sunt considerate acțiuni de interes general [art. 1 alin. (1)], cu implicațiile juridice aferente.

În înțelesul legii, gospodărirea integrată reprezintă amenajarea și utilizarea durabilă a zonei costiere, luând în considerare dezvoltarea economică și socială în strânsă interdependență cu marea, în vederea menținerii, pentru generațiile prezente și viitoare, a echilibrului biologic și ecologic fragil al zonei de coastă și a peisajului. Ea are la bază principii generale și specifice. Din prima categorie fac parte:

a) principiul dezvoltării durabile: gospodărirea integrată a zonei costiere trebuie realizată astfel încât să satisfacă atât necesitățile generațiilor prezente, cât și ale celor viitoare, toate cu garantarea menținerii caracteristicilor ecologice esențiale și a diversității biologice, peisagistice și culturale;

b) principiul prevenirii: activitățile economice din zona costieră se vor desfășura numai în baza unui act tehnico-juridic emis de autoritățile competente, în condițiile legii, în scopul împiedicării degradării condițiilor ambientale, bunurilor naturale, a ecosistemelor acvatice și a condițiilor de viață a locuitorilor;

¹ M.Of. nr. 965 din 28 decembrie 2002.

c) principiul precauției: în lipsa certitudinilor științifice autoritățile competente vor interzice sau vor autoriza temporar, până la întocmirea studiilor, activitățile ce ar putea avea drept consecință producerea de pagube majore sau ireversibile în zonele de coastă;

d) principiul previziunii: previziunea trebuie făcută avându-se în vedere în special schimbările și tendințele pe termen scurt și lung în materie de meteorologie și oceanografie;

e) principiul restaurării: bunurile naturale degradate vor face obiectul unei restabiliri și restaurări în vederea regenerării ecosistemelor naturale;

f) principiul „poluatorul plătește”: degradările mediului din zona costieră fac obiectul unei remedieri din partea celor care le-au cauzat;

g) principiul utilizării celor mai bune tehnici disponibile și a celor mai bune practici în domeniul mediului pentru atingerea unui nivel general ridicat de protecție a mediului din zona costieră;

h) principiul asigurării accesului publicului la informația de mediu și a participării la luarea deciziilor;

i) principiul cooperării internaționale pentru a asigura gestionarea și protecția zonei costiere.

Principiile specifice prevăzute de ordonanță sunt următoarele:

a) resursele minerale și biologice marine și terestre din zona costieră vor fi utilizate durabil și gestionate ținându-se cont de fragilitatea ecosistemelor;

b) amenajarea în profunzime a teritoriului, ceea ce presupune favorizarea prin programele de amenajare și dezvoltare a amenajărilor din spatele zonei costiere, atât pentru construcții, cât și pentru infrastructuri – transporturi, circulație – în vederea evitării concentrării de activități pe fâșia de teritoriu din vecinătatea imediată a mării;

c) protecția ariilor fragile ale ecosistemelor, habitatelor și speciilor protejate și periclitate;

d) compatibilitatea dintre diverși utilizatori din zona costieră, ceea ce se realizează printr-o zonare adecvată în planurile de amenajare, care să permită exercitarea de activități compatibile sau separarea celor care sunt incompatibile;

e) acordarea de priorități activităților care depind de zona costieră, în special turismului;

f) asigurarea accesului liber la mare.

Principiile generale și specifice enunțate vor fi avute în vedere atât în momentul elaborării planurilor și programelor de acțiune, cât și cu ocazia adoptării de decizii de orice natură în domeniul (art. 5).

Din punctul de vedere al regimului de proprietate, litoralul și aria maximă costieră aparțin domeniului public al statului și includ:

a) zona dintre limita minimă și maximă de înaintare a valurilor în cazul celor mai puternice furtuni înregistrate; această zonă include toate porțiunile de țărm inundate periodic prin acțiunea valurilor;

b) zona de depozite neconsolidate, formate din nisip, pietriș și roci, incluzând și dunele, indiferent dacă sunt sau nu acoperite cu vegetație, formate prin acțiunea mării, vânturilor dinspre mare sau altor cauze naturale sau artificiale.

Aparțin, de asemenea, domeniului public al statului:

a) depozitele sedimentare la linia țărmului sau formate prin retragerea mării, indiferent de cauze;

b) avansarea uscatului, cauzată direct sau indirect de orice fel de lucrare costieră;

c) uscatul invadat de mare, din orice cauză, devenind o parte a fundului mării;

d) falezele care sunt în contact cu marea sau cu proprietatea publică a statului până la 10 m în spatele crestei falezelor;

e) uscatul, delimitat la punctele anterioare, care din orice cauză a pierdut calitatea sa de plajă sau faleză;

f) insulele formate în marea interioară/teritorială;

g) lucrările și instalațiile situate în zona costieră, care constituie asemenea bunuri;

h) lucrările și instalațiile de semnalizare ce constituie bunuri aparținând proprietății publice a statului, precum și uscatul aferent funcționării acestora;

i) incintele portuare și lucrările de protecție a acestora.

În sfârșit, tot proprietății publice a statului aparțin marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice exclusive și ale platoului continental, iar gospodărirea acestora se integrează în gospodărirea de ansamblu a zonei costiere.

Potrivit art. 7 alin. (1) din Ordonanță, pe domeniul public al statului din zona costieră se recunoaște numai dreptul de exploatare și de utilizare și niciun drept privat nu se poate opune proprietății publice de aici; orice hotărâre sau decizie a autorităților publice contrare acestor prevederi este considerată nulă de drept.

În acest context, stabilirea regimului de folosire a zonei costiere este considerată un drept exclusiv al Guvernului, care se exercită prin autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și gospodărirea apelor.

Referitor la regimul de protecție, ca reguli generale se instituie: desfășurarea în zona costieră a activităților cu impact asupra mediului numai în baza actelor tehnico-juridice de reglementare, iar la elaborarea avizelor/acordurilor și autorizațiilor pentru evacuarea în mediul marin de deșeuri conținând substanțe și materiale din grupa prevăzută de actul normativ trebuie să se țină seama de factorii menționați de lege.

§1. Regimul de folosire a zonei costiere proprietate publică

În funcție de destinații, utilizarea zonei costiere aflate în proprietatea publică a statului se va face în mod liber pentru înbăiere și plajă, plimbare, sporturi nautice, pescuit sportiv și recreativ, navigație, în cazurile în care acestea nu necesită lucrări și/sau instalații de orice fel; utilizările zonei costiere pentru activități care implică pericole, obținerea de profit sau care necesită lucrări și instalații sunt permise numai în limitele condițiilor prevăzute de lege.

De asemenea, administrația publică locală și autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și gospodărirea apelor pot limita sau interzice circulația publicului în zona costieră, în anumite perioade sau în anumite zone vulnerabile din punct de vedere al protecției mediului (art. 11).

Pentru protecția unor zone de mare valoare ecologică sau peisagistică ori a zonelor de habitat al speciilor protejate, precum și pentru asigurarea accesului liber la țărm pot fi expropriate cu justă și prealabilă despăgubire terenuri și clădiri, în condițiile legii.

Pentru protecția zonei costiere, a habitatelor specifice, a zonelor umede, mlaștinilor sărate și siturilor arheologice, prin planurile de gospodărire a zonei costiere se pot impune măsuri și restricții în folosirea terenurilor, indiferent de forma de proprietate, în condițiile legii.

În condițiile prevăzute de lege plajele și zonele de înbăiere pot fi concesionate în scop turistic.

Pentru respectarea normelor de protecție a mediului, O.U.G. nr. 202/2002 instituie reglementări speciale pentru regimul activităților agricole, desfășurarea activităților militare, producerea de energie electrică și exploatarea resurselor naturale, activitățile de pescuit și acvacultură marină, activitățile silvice, industriale, de turism, transport și gospodărirea apelor și a deșeurilor.

§2. Interdicții și restricții

Pentru atingerea obiectivelor de protecție și conservare, actul normativ în domeniu instituie o serie de interdicții și restricții pentru activitățile desfășurate în zonă.

Astfel, în zonele delimitate în planurile de amenajare a teritoriului ca zone de risc natural la alunecări de teren, inundații și eroziuni datorate mării sau cursurilor de apă, se interzice executarea de orice fel de construcții, cu excepția celor pentru protejarea zonei în scopul îndepărtării riscului natural (art. 40).

De asemenea, prin planurile de gospodărire a zonei costiere se pot impune măsuri și restricții în folosirea terenurilor, indiferent de forma de proprietate, pentru protecția zonei costiere, a habitatelor specifice, a zonelor umede, a mlaștinilor sărate și siturilor arheologice.

În scopul menținerii integrității zonei costiere și protecției calității apei mării, se interzic:

a) autorizarea executării oricăror lucrări pe zona costieră, care afectează sau duc la modificarea ecosistemului acesteia;

b) extragerea de nisip, pietriș și roci din zona costieră sau zona-tampon;

c) evacuările în mare, din surse situate pe uscat, la bordul navelor, aeronavelor, platformelor și instalațiilor marine, a substanțelor și materialelor prevăzute de lege, care duc la depășirea indicatorilor prevăzuți în standardele pentru apa de mare, precum și a deșeurilor, în mod special a celor petroliere (art. 43).

Pentru prevenirea, reducerea și controlul poluării mediului marin al Mării Negre din surse de pe uscat, evacuările în mediul marin ale compușilor organo-halogenati sunt interzise, iar evacuarea apei uzate epurate se va putea face numai în baza actelor tehnico-juridice emise pentru protecția calității apei de mare în condițiile stabilite prin studii de specialitate.

Pentru prevenirea intruziunii apei mării, supraexploatarea apelor subterane este interzisă.

§3. Gospodărirea integrată a zonei costiere

Ca regulă generală, în zona costieră autoritățile administrației publice locale și concesionarul falezii și plajei mării sunt obligați să adopte măsurile ce se impun pentru conservarea vieții sălbatice, structurilor geologice și geomorfologice de interes special, construcțiilor, siturilor și obiectivelor de interes arheologic, arhitectural și istoric și zonelor umede (art. 51).

În scopul asigurării protecției durabile a zonei costiere și a diversității sale biologic-peisagistice se instituie rezervații sau parcuri costiere ori marine, iar zonele umede, declarate arii protejate, nu pot face obiectul vreunei schimbări de destinație.

Principalul instrument de gestionare durabilă integrată a zonei îl constituie *Planul de gospodărire integrată a zonei costiere*, aprobat prin hotărâre de guvern, care stabilește:

a) orientările de amenajare a teritoriului și de dezvoltare a diverselor activități economice și a infrastructurii, astfel cum sunt prevăzute în planurile de amenajare a teritoriului și de urbanism;

- b) prioritățile și obiectivele în acord cu potențialul de suportabilitate a mediului din zona costieră;
- c) strategia de protecție împotriva degradării prin eroziune marină și de reabilitare ambientală a zonei de coastă;
- d) zonele protejate din punct de vedere al protecției mediului;
- e) zonele necesare pentru securitatea zonei costiere.

Acesta se detaliază prin planuri locale, elaborate de autoritățile publice teritoriale pentru protecția mediului și gospodărirea apelor, în colaborare cu administrația publică locală. Planurile locale de gospodărire integrată a zonelor costiere pun în aplicare și precizează orientările planificării integrate, determină destinația diverselor zone omogene de utilizare și gestiune a spațiului, conform principiilor în materie, delimitează aceste zone și reglează modul de utilizare a zonelor naturale.

Pe baza planului de gospodărire integrată a zonei costiere se reactualizează planurile de amenajare a teritoriului și de urbanism. Programele și deciziile administrative pentru zona costieră trebuie să fie în concordanță cu prevederile planurilor aprobate (art. 56).

În scopul asigurării gospodăririi integrate a zonei costiere, pe lângă autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și gospodărirea apelor se organizează Comitetul național al zonei costiere, iar participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la informație în domeniu se realizează conform unor proceduri speciale.

Capitolul V

Protecția așezărilor umane

Conceptul de calitate a vieții, cu multiple semnificații, dar deosebit de dificil de exprimat în reguli juridice precise, a determinat autoritățile publice să-i ia în considerare finalitățile ambientale caracteristice în amenajarea spațiului urban sau rural. Zonările, servituțile, interdicțiile impuse particularilor și chiar autorităților și altele asemenea măsuri au fost progresiv acceptate în numele cerinței superioare a unei bunăstări colective, inclusiv din punctul de vedere al mediului natural.

Reglementările juridice cele mai vechi în materie privesc protejerea monumentelor istorice și a împrejurimilor lor, în temeiul salvării unui patrimoniu cultural comun care, în absența unor măsuri de conservare, ar fi amenințat cu degradarea sau chiar dispariția definitivă. S-au adăugat apoi treptat cerințele de ordin ecologic care tind să dobândească o preponderență accentuată, prin „inundarea” domeniilor tradiționale ale urbanismului și amenajarea teritoriului.

Secțiunea 1. Regimul juridic general al protecției așezărilor umane

Considerată o responsabilitate a autorităților administrației publice locale, precum și a persoanelor fizice și juridice, protecția așezărilor umane este reglementată de O.U.G. nr. 195/2005 în două modalități principale: pe de o parte, instituirea a o serie de obligații în sarcina acestor actori principali, iar pe de alta, prin stabilirea unor exigențe ecologice privind planurile de urbanism și amenajarea teritoriului.

Astfel, potrivit art. 70, din acest act normativ pentru asigurarea unui mediu de viață sănătos, autoritățile locale și persoanele fizice și juridice sunt obligate:

a) să îmbunătățească microclimatul localităților, prin amenajarea și întreținerea izvoarelor și a luciilor de apă din interiorul și din zonele limitrofe acestora, să înfrumusețeze și să protejeze peisajul, să mențină curățenia stradală;

b) să prevadă, la elaborarea planurilor de urbanism și amenajarea teritoriului, măsuri de menținere și ameliorare a fondului peisagistic natural și antropic al fiecărei zone și localități, condiții de refacere peisagistică și ecologică a zonelor deteriorate, măsuri de protecție sanitară a captărilor de apă potabilă și lucrări de apărare împotriva inundațiilor;

c) să respecte prevederile din planurile de urbanism și amenajarea teritoriului privind amplasarea obiectivelor industriale a căilor și mijloacelor de transport, a rețelelor de canalizare, a stațiilor de epurare, a depozitelor de deșeuri menajere, stradale și industriale și a altor obiective și activități, fără a prejudicia mediul, spațiile de odihnă, tratament și recreere, starea de sănătate și de confort a populației;

d) să informeze publicul asupra riscurilor generate de funcționarea sau existența obiectivelor cu risc pentru sănătatea populației și mediu;

e) să respecte regimul de protecție specială a localităților balneoclimaterice, a zonelor de interes turistic și de agrement, a monumentelor istorice, a ariilor protejate și a monumentelor

naturii. Sunt interzise amplasarea de obiective și desfășurarea unor activități cu efecte dăunătoare în perimetrul și în zonele de protecție a acestora;

f) să adopte elemente arhitecturale adecvate, să optimizeze densitatea de locuire, concomitent cu menținerea, întreținerea și dezvoltarea spațiilor verzi, a parcurilor, a aliniamentelor de arbori și a perdelelor de protecție stradală, a amenajamentelor peisagistice cu funcție ecologică, estetică și recreativă, în conformitate cu planurile de urbanism și amenajarea teritoriului;

g) să reglementeze, inclusiv prin interzicerea temporară sau permanentă, accesul anumitor tipuri de autovehicule sau desfășurarea unor activități generatoare de disconfort pentru populație în anumite zone ale localităților, cu predominanță în spațiile destinate locuințelor, în zonele destinate tratamentului, odihnei, recreerii și agrementului;

h) să nu degradeze mediul natural sau amenajat, prin depozitări necontrolate de deșeuri de orice fel;

i) să adopte măsuri obligatorii, pentru persoanele fizice și juridice, cu privire la întreținerea și înfrumusețarea, după caz, a clădirilor, curților și împrejurimilor acestora, a spațiilor verzi din curți și din clădiri, a arborilor și arbuștilor decorativi;

j) să inițieze, pe plan local, proiecte de amenajare, de întreținere și dezvoltare a canalizării.

Referitor la planurile de amenajare a teritoriului și urbanism reglementarea-cadru în materie stipulează următoarele (art. 71-73):

- schimbarea destinației terenurilor amenajate ca spații verzi și/sau prevăzute ca atare în documentațiile de urbanism, reducerea suprafețelor acestora ori strămutarea lor este interzisă, indiferent de regimul juridic al acestora;

- la elaborarea planurilor de urbanism și amenajarea teritoriului se prevăd, în mod obligatoriu, măsuri de menținere și ameliorare a fondului peisagistic natural și antropic al fiecărei zone și localități, condiții de refacere peisagistică și ecologică a zonelor deteriorate și măsuri de dezvoltare a spațiilor verzi, de protecție sanitară a captărilor de apă potabilă și lucrări de apărare împotriva inundațiilor;

- planurile de urbanism și amenajarea teritoriului se supun procedurii de evaluare de mediu, în vederea obținerii avizului de mediu pentru planuri și programe, conform legislației în vigoare.

Secțiunea a 2-a. Amenajarea teritoriului și protecția mediului

Definită ca ansamblu de activități complexe de interes general ce contribuie la dezvoltarea spațială echilibrată, la protecția patrimoniului natural și construit, la îmbunătățirea condițiilor de viață în localitățile urbane și rurale, precum și la asigurarea coeziunii teritoriale la nivel regional, național și european, amenajarea teritoriului are drept scop de bază armonizarea la nivelul întregului teritoriu a politicilor economice, sociale, ecologice și culturale stabilite la nivel național și local pentru asigurarea echilibrului în dezvoltarea diferitelor zone ale țării, urmărindu-se creșterea coeziunii și eficienței relațiilor economice și sociale dintre acestea (art. 7 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul¹). Printre obiectivele sale principale se numără și îmbunătățirea calității vieții oamenilor și colectivităților umane,

¹ M.Of. nr. 373 din 10 iulie 2001.

gestionarea responsabilă a resurselor naturale, cu protecția mediului și a peisajului cultural, precum și utilizarea rațională a teritoriului (art. 9).

§1. Principii generale cu implicații comune

Legătura directă dintre amenajarea teritoriului și protecția mediului se exprimă sub mai multe principii comune celor două domenii și cu semnificații interferente.

Teritoriul României constituie spațiul necesar procesului de dezvoltare (urbană) durabilă (art. 1 din Legea nr. 350/2001). El reprezintă deopotrivă un element fundamental al mediului (sub forma solului, subsolului, spațiului aerian, apelor, ecosistemelor terestre ș.a.) și spațiul de desfășurare a unui tip de dezvoltare (durabilă) care tinde să armonizeze creșterea economică cu exigențele ecologice.

Teritoriul României este parte a avuției naționale de care beneficiază toți cetățenii țării (art. 1 din Legea nr. 350/2001). Noțiunea de „avuție națională” include deopotrivă mediul natural și construit, precum și ideea păstrării și transmiterii sale între generații, ceea ce implică major conservarea și protejarea mediului.

Caracterul global al activității de amenajare a teritoriului, în sensul urmăririi coordonării diferitelor politici sectoriale într-un ansamblu integrat, funcțional (trebuind să țină seama de cadrul natural și construit bazat pe valori de cultură și interese comune), prospectiv (trebuind să analizeze tendințele de dezvoltare pe termen lung a fenomenelor și intervențiilor economice, ecologice, sociale și culturale și să țină seama de acestea în aplicare), democratic (asigurând participarea populației și a reprezentanților ei politici la adoptarea deciziilor). Toate aceste caractere asigură asimilarea aspectelor de ordin ecologic într-o viziune menită să asigure o gestionare și o dezvoltare durabilă.

Principii proprii, care configurează o abordare integrată a activității de amenajare a teritoriului și a aspectelor, inclusiv ecologice, pe care le implică. Potrivit art. 8 din Legea nr. 350/2001, activitatea de amenajare a teritoriului se exercită pe întregul teritoriu al României, pe baza principiului ierarhizării, coeziunii economice, sociale și teritoriale și integrării spațiale, la nivel național, regional și județean.

§2. Instrumente de promovare a protecției mediului prin activitatea de amenajare a teritoriului. Zonarea spațială

Înțelegând prin protecția mediului ansamblul de măsuri privind protejarea fondului natural și construit în localități și în teritoriul înconjurător, legislația specifică utilizează drept instrument principal în acest scop zonarea spațiului și atribuirea zonelor rezultate a unui regim special de gestionare. Astfel, se distinge în acest sens *zona funcțională* – parte din teritoriul unei localități în care, prin documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism, se determină funcțiunea dominantă existentă și viitoare. Zona funcțională poate rezulta din mai multe părți cu aceeași funcțiune dominantă (zona de locuit, zona activităților industriale, zona spațiilor verzi etc.). *Zona de protecție* este constituită din suprafețe în jurul sau în preajma unor surse de nocivitate, care impun protecția zonelor învecinate (stații de epurare, platforme pentru depozitarea controlată a deșeurilor, noxe industriale, circulație intensă). În sfârșit, *zona protejată* este suprafața delimitată în jurul unor bunuri de patrimoniu, construit sau natural, a

unor resurse ale subsolului, în jurul sau în lungul unor oglinzi de apă etc. și în care, prin documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism, se impun măsuri restrictive de protecție a acestora prin distanță, funcționalitate, înălțime și volumetrie.

§3. Rolul documentațiilor de amenajare a teritoriului

Un rol deosebit în promovarea obiectivelor protecției mediului și dezvoltării durabile îl au documentațiile de amenajare a teritoriului, prin prescripțiile aferente acestora.

Planul de amenajare a teritoriului național are caracter director și reprezintă sinteza programelor strategice sectoriale pe termen mediu și lung pentru întregul teritoriu al țării. În cadrul secțiunilor sale specializate acesta cuprinde și cerințe de ordin ecologic, iar prevederile lui devin obligatorii pentru celelalte planuri de amenajare a teritoriului pe care le detaliază. Secțiunile Planului de amenajare a teritoriului național sunt: „Rețele de transport”, „Ape”, „Zone protejate”, „Rețeaua de localități”, „Zone de risc real”, „Turismul”, „Dezvoltarea rurală”.

Planul de amenajare a teritoriului național, secțiunea I, „Rețele de transport” (aprobat prin Legea nr. 363/2006) prevede că pe terenurile rezervate dezvoltării rețelilor de transport stabilite prin documentațiile de amenajare a teritoriului este interzisă autorizarea executării construcțiilor definitive.

Planul de amenajare a teritoriului național, secțiunea a II-a, „Apa” (aprobat prin Legea nr. 171/1997), a stabilit, pe lângă prevederile aferente obiectului său, și obligația autorităților publice de a coopera în aplicarea dispozițiilor sale, luând măsuri pentru asigurarea protecției resurselor de apă împotriva epuizării, poluării și degradării lor printr-o utilizare durabilă și, respectiv, de corelare a resurselor cu cerințele de apă pentru populații, industrie, irigații și alte folosințe, precum și pentru integrarea acestor acțiuni în amenajarea teritoriului, pe termen scurt, mediu și lung.

Planul de amenajare a teritoriului național, secțiunea a III-a, „Zone protejate” (aprobat prin Legea nr. 5/2000), evidențiază zonele naturale protejate de interes național și identifică valorile de patrimoniu cultural național care necesită instituirea de zone protejate pentru asigurarea protecției acestor valori.

Planul de amenajare a teritoriului național, secțiunea a IV-a, „Rețeaua de localități” (aprobat prin Legea nr. 351/2001), evidențiază rețeaua națională de localități, compusă din localități urbane și localități rurale, ierarhizate pe ranguri (de la 0 la 5); în vederea protejării elementelor cadrului natural, a prevenirii extinderii necontrolate a localităților urbane și a asigurării de spații de agrement și recreere, se prevede obligația ca în planurile urbanistice să se prevadă înființarea de centre sau zone verzi în jurul capitalei României și al orașelor de rangul 1.

Planul de amenajare a teritoriului național, secțiunea a V-a, „Zone de risc natural” (aprobat prin Legea nr. 575/2001), exprimă în termeni specifici zonele de risc natural cauzat de cutremure de pământ, inundații și alunecări de teren, areale delimitate geografic, în interiorul cărora există un potențial de producere a unor fenomene naturale distructive, care pot afecta populația, activitățile umane, mediul natural și cel construit și pot produce pagube și victime umane. În zonele de risc natural delimitate geografic și declarate conform legii se instituie măsuri specifice privind prevenirea și atenuarea riscurilor, realizarea construcțiilor și utilizarea terenurilor care se cuprind în planurile de urbanism și amenajare a teritoriului, constituind totodată și baza întocmirii planurilor de protecție și intervenție împotriva dezastrelor.

§4. Regimul juridic al zonelor construite protejate

Elementele principale ale acestui regim sunt stabilite prin Planul de amenajare a teritoriului național, secțiunea a III-a, „Zone protejate”, aprobat prin Legea nr. 5/2000. Potrivit acestui act normativ, *zonele protejate* sunt zonele construite delimitate geografic și/sau topografic, care cuprind valori de patrimoniu natural și/sau cultural și sunt declarate ca atare pentru atingerea obiectivelor specifice de conservare a valorilor de patrimoniu. Valorile de patrimoniu cultural național care necesită instituirea de zone protejate sunt identificate și prevăzute în anexa III a Legii nr. 5/2000, iar delimitarea zonelor de protecție aferente acestora, în baza unor studii de specialitate, constituie o obligație legală a autorităților administrației publice locale, „cu sprijinul autorităților publice centrale cu atribuții în domeniu”.

Instrumentul tehnico-juridic utilizat în acest sens îl constituie „documentațiile de urbanism și regulamentele aferente”, prin care se instituie măsurile necesare de protecție și conservare a valorilor de patrimoniu cultural național din zonă; prevederile Planului de amenajare a teritoriului național, secțiunea a III-a, „Zone protejate”, sunt obligatorii pentru autoritățile administrației publice centrale și locale, care sunt ținute să asigure preluarea lor în documentațiile de amenajare a teritoriului județelor, municipiilor, orașelor și comunelor. Lucrările necesare de salvare, cercetare, restaurare, protejare, conservare și de punere în valoare a patrimoniului din zonele protejate de interes național se execută numai în baza avizelor și aprobărilor autorităților administrative și forurilor științifice din domeniu, prevăzute de lege. De remarcat faptul că lucrările de salvare, protejare și punere în valoare a patrimoniului din zonele protejate sunt de utilitate publică, de interes național, ca toate implicațiile de ordin juridic ce decurg de aici (în privința exproprierii, regimului servituților etc.).

Secțiunea a 3-a. Urbanismul și protecția mediului

În virtutea exigențelor principiului (preluat din dreptul comunitar în contextul pregătirii aderării României la UE), al integrării considerentelor de mediu în celelalte politici sectoriale, exigențele ambientale trebuie avute în vedere și luate în calcul inclusiv în elaborarea și adoptarea programelor și documentațiilor de urbanism.

Principalul instrument de asigurare a integrării considerațiilor cu privire la mediu în pregătirea și adaptarea programelor și planurilor de urbanism îl reprezintă, în legislația românească, avizul de mediu. Ca act administrativ specific, acesta este un aviz conform, a cărui solicitare și al cărui conținut sunt obligatorii pentru autoritățile care aprobă respectivele acte de urbanism.

El se emite în urma unei proceduri speciale, de evaluare de mediu care cuprinde operațiuni și acte administrative succesive: elaborarea raportului de mediu, consultarea publicului și a autorităților publice interesate de efectele implementării planurilor și programelor de urbanism respective, luare în considerare a raportului de mediu și a rezultatelor acestor consultări în procesul decizional și asigurarea informării asupra deciziilor luate.

§1. Evaluarea de mediu pentru planurile și programele de urbanism

Planurile și programele care pot avea efecte semnificative asupra mediului sunt supuse, în vederea aprobării, obținerii avizului de mediu, cu statut de aviz conform (a cărui solicitare și conținut sunt obligatorii), care confirmă integrarea aspectelor privind protecția mediului, realizată potrivit unei proceduri specifice (stabilită prin H.G. nr. 1076/2004) și care constituie parte integrantă din procedura de adoptare a planurilor și programelor respective.

Potrivit legislației române în vigoare sunt supuse evaluării de mediu în vederea emiterii avizului de mediu următoarele documentații de urbanism: programele de dezvoltare urbanistică a localităților componente ale comunei și orașului, planurile urbanistice generale, planurile urbanistice zonale și planurile urbanistice de detaliu.

Planul urbanistic general are caracter director și de reglementare operațională și se întocmește pentru fiecare localitate; cuprinde reglementări *pe termen scurt* cu privire la:

- a) stabilirea și delimitarea teritoriului intravilan în relație cu teritoriul administrativ al localității;
- b) stabilirea modului de utilizare a terenurilor din intravilan;
- c) zonificarea funcțională în corelație cu organizarea rețelei de circulație;
- d) delimitarea zonelor afectate de servituți publice;
- e) modernizarea și dezvoltarea infrastructurii tehnico-edilitare;
- f) stabilirea zonelor protejate și de protecție a monumentelor istorice și a siturilor arheologice reperate, formele de proprietate, zonele de risc ș.a.; pe termen mediu și lung cuprinde reglementări vizând: evoluția în perspectivă a localității, direcțiile de dezvoltare funcțională în teritoriu, traseele coridoarelor de circulație.

Planul urbanistic zonal, are caracter de reglementare specifică detaliată și asigură corelarea dezvoltării urbanistice complexe cu prevederile Planului urbanistic general a unei zone delimitate din teritoriul localității; cuprinde reglementări asupra zonei referitoare la: organizarea rețelei stradale, organizarea arhitectural-urbanistică în funcție de caracteristicile structurii urbane; modul de utilizare a terenurilor; protejarea monumentelor istorice și servituți în zonele de protecție ale acestora ș.a.

Planul urbanistic de detaliu are exclusiv caracter de reglementare specifică, prin care se asigură condițiile de amplasare, dimensionare, conformare și servire edilitară a unuia sau mai multor obiective pe una sau mai multe parcele adiacente, pe unul sau mai multe amplasamente în corelare cu vecinătățile imediate; cuprinde reglementări cu privire la: asigurarea accesibilității și racordarea la rețelele edilitare; permisivități și constrângeri urbanistice privind volumele construite și amenajările; relațiile funcționale și volumele construite și amenajările; relațiile funcționale și estetice cu vecinătatea; compatibilitatea funcțiunilor și conformarea construcțiilor, amenajărilor și plantațiilor.

Evaluarea de mediu se efectuează pe timpul pregătirii planului sau programului și se finalizează înainte de adoptarea acestuia ori de trimiterea sa în procedură legislativă; procedura se realizează în trei etape:

- a) etapa încadrării planului sau programului în procedura evaluării de mediu;
- b) etapa de definitivare a proiectului de plan sau de program și de realizare a raportului de mediu;
- c) etapa de analiză a calității raportului de mediu.

Procedura de evaluare de mediu se aplică de autoritățile titulare de plan sau program în colaborare cu autoritățile competente pentru protecția mediului, cu consultarea autorităților publice centrale sau locale de sănătate și cele interesate de efectele implementării planurilor și programelor, după caz, precum și a publicului și se finalizează cu emiterea avizului de mediu pentru planuri și programe. Competența de emitere a avizului revine agențiilor regionale de protecție a mediului, pentru planurile și programele locale și județene, și autoritățile publice centrale pentru protecția mediului (ministerul mediului și gospodării apelor) pentru planurile și programele naționale și regionale.

Titularul planului sau programului este obligat să notifice în scris autoritatea competentă pentru protecția mediului și să informeze publicul asupra inițierii procesului de elaborare a planului sau programului și realizării primei versiuni a acestuia, prin anunțuri repetate în mass-media și prin afișare pe pagina proprie de Internet.

Autoritățile competente pentru protecția mediului *conduc etapa de încadrare* a planurilor și programelor pentru care sunt notificate; se consultă titularul și autoritățile interesate în cadrul unui comitet special constituit. Autoritatea competentă pentru protecția mediului ia decizia de încadrare pe baza consultărilor realizate în cadrul comitetului în termen de 25 de zile calendaristice de la primirea notificării.

Definitivarea proiectului de plan sau program, stabilirea domeniului și a nivelului de detaliu a informațiilor ce trebuie incluse în raportul de mediu, precum și analiza efectelor semnificative ale planului sau programului asupra mediului se fac în cadrul unui grup de lucru (alcătuit din reprezentanți ai titularului planului sau programului, ai autorităților de mediu și ai celorlalte autorități interesate, din una sau mai multe persoane fizice ori juridice atestate, precum și experți care pot fi angajați, după caz). Constituirea grupului de lucru este obligația titularului; acesta îi prezintă obiectivele specifice ale planului sau programului; persoanele atestate, împreună cu experții angajați, analizează problemele semnificative de mediu și determină obiectivele de mediu relevante în raport cu obiectivele specifice ale planului sau programului. Titularul proiectează alternativele posibile, grupul de lucru evaluează modul în care acestea îndeplinesc obiectivele de mediu relevante pentru plan sau program și elaborează detaliat alternativele care îndeplinesc obiectivele de mediu relevante.

Persoanele atestate, împreună cu experții angajați, după caz, analizează efectele semnificative asupra mediului ale alternativelor propuse de titular, folosind criteriile prevăzute de lege, stabilesc măsurile de prevenire, reducere, compensare și monitorizare a efectelor semnificative ale impactului asupra mediului pentru fiecare alternativă a planului sau programului, făcând recomandări în acest sens.

Titularul, luând în considerare aceste date, stabilește și prezintă grupului de lucru alternativa finală a planului sau programului, măsurile de prevenire, reducere și compensare a efectelor semnificative asupra mediului, programul de monitorizare a efectelor semnificative asupra mediului ale implementării planului sau programului.

În urma analizării măsurilor propuse de titular și a programului de monitorizare, persoanele atestate împreună cu experții angajați, după caz, întocmesc raportul de mediu. Raportul de mediu identifică, descrie și evaluează potențialele efecte semnificative asupra mediului ale implementării planului sau programului, precum și alternativele rezonabile ale acestuia, luând în considerare obiectivele și aria geografică ale acestora.

Titularul informează publicul asupra rezultatelor obținute, îl consultă și aduce modificări proiectului de plan sau program și/sau raportului de mediu elaborat pentru acesta. După finalizarea astfel a raportului de mediu acesta și planul sau programul se transmit autorităților

de mediu și a celor interesate; acestea din urmă, în termen de 45 de zile de la primire au obligația să elaboreze și să transmită autorității de mediu competente un punct de vedere detaliat și motivat.

Totodată, titularul organizează dezbaterile publice a proiectului de programe sau proiect depus și a raportului de mediu. În analiza calității raportului de mediu, autoritatea publică de mediu ia în considerare punctele de vedere primite de la celelalte autorități, analizează rezultatele consultărilor cu publicul și includerea acestora în raportul de mediu și are în vedere elemente prevăzute de lege (respectarea conținutului cadru al raportului, prezentarea alternativelor studiate, a motivelor care au stat la alegerea uneia dintre ele, luarea în considerare a aspectelor semnalate în timpul procesului de consultare cu alte autorități și publicul, existența unui program adecvat de monitorizare a efectelor asupra mediului ș.a.).

În cazul în care raportul de mediu este incomplet sau de o calitate insuficientă, autoritatea de mediu dispune refacerea acestuia.

La finalul procedurii, autoritatea competentă pentru protecția mediului ia decizia de emitere a avizului de mediu, care se face publică. Titularul planului sau programului are obligația de a supune procedurii de adoptare planul sau programul, precum și orice modificare a acestuia, după caz, numai în forma avizată de autoritatea competentă pentru protecția mediului.

În aplicarea programului de monitorizare a efectelor asupra mediului, titularul planului sau programului este obligat să depună anual rezultatele astfel obținute la autoritatea pentru mediu care a emis avizul de mediu, care le analizează și informează publicul prin afișare pe pagina proprie de Internet.

Evaluarea de mediu pentru planuri sau programe cu potențial efect semnificativ asupra mediului în context transfrontieră cunoaște unele elemente specifice.

Sunt considerate contravenții și sancționate cu amendă (în dreptul român acestea aparțin răspunderii administrative!) încălcarea următoarelor prevederi: obligația titularului planului sau programului privind constituirea grupului de lucru, obligația acestuia de a se supune procedurii de adoptare numai planul sau programul avizat, obligația titularului de a respecta măsurile stabilite prin avizul de mediu, obligația titularului privind informarea și consultarea publicului, obligațiile autorităților competente pentru protecția mediului privind informarea publicului.

§2. Instrumente juridice de protejare a mediului urban

Pentru aplicarea regulilor de protecție a mediului și garantare a dezvoltării durabile (în ipostaza sa de „dezvoltare durabilă în profil spațial”) sunt utilizate în, principal, următoarele metode:

- *servituțiile de mediu și de urbanism*. Atât Codul civil anterior, cât și reglementarea în vigoare, ambele de inspirație franceză, consacră concepția „quiritară” asupra dreptului de proprietate, stipulând că „Dreptul de proprietate poate fi exercitat în limitele materiale ale obiectului său. Acestea sunt limitele corporale ale bunului care formează obiectul dreptului de proprietate, cu îngrădirile stabilite prin lege. Prin lege poate fi limitată exercitarea atributelor dreptului de proprietate” (art. 480 C.civ. din 1864, art. 556 C.civ.). Dreptul de construire face parte din dreptul de proprietate (art. 559 C.civ.: „Proprietarul poate face, deasupra și în subsolul terenului, toate construcțiile, plantațiile și lucrările pe care le găsește de cuviință, în afara de excepțiile stabilite de lege, și poate trage din ele toate foloasele pe care acestea le-ar produce. El este ținut să respecte, în condițiile și în limitele determinate de lege, drepturile

terților asupra resurselor minerale ale subsolului, izvoarelor și apelor subterane, lucrărilor și instalațiilor subterane și altora asemenea"). Așadar, administrația care eliberează autorizațiile de urbanism nu acordă dreptul de construire, întrucât această prerogativă este atașată proprietății imobiliare, doar exercitiul său este condiționat de exigențele de ordine publică, autorizarea administrativă de a utiliza solul rămânând o autorizație de poliție administrativă.

Împietite uneori cu cele de urbanism, servituțiile environmentale nu dau naștere în dreptul român la indemnizații. Cel mai adesea este vorba de obligații de „a nu face” (*in non faciendo*) și arareori de cele de „a face” (*in faciendo*).

- *interdicții și restricții*. Servituțiile de mediu *in non faciendo* interzic orice schimbare de afectare ori a modului de ocupare a solului de natură a compromite conservarea ori protecția spațiilor.

Cea mai frecventă este, în acest sens, interdicția de a construi, utilizată pentru protejarea spațiilor naturale, faunei, florei, resurselor naturale (parcuri naționale, rezervații naturale, păduri de protecție, zone naturale și spații împădurite clasate în planurile locale de urbanism, perimetre de protecție a puțurilor de captare a apei potabile) ori de a preveni riscurile ori vătămările (plan de prevenire a riscurilor naturale previzibile, planuri de expunere la zgomot, servitute de izolare în jurul instalațiilor clasate, proiecte de interes general).

Interdicțiile de defrișare, de tăiere, smulgere/extragere (parcuri, rezervații naturale, situri, spații împădurite clasate, zone naturale PLU), interdicții de pășunare, interdicția de reîmpădurire, de camping, de afișaj sunt foarte frecvente.

Alte dispoziții prescriu proprietarilor să lase să treacă publicul pentru a accede la țărmul maritim.

În materie de prevenire a riscurilor naturale putem semnala servituțiile destinate să lase accesul vehiculelor de luptă împotriva incendiilor.

- *obligații de a face*. Servituțiile *in faciendo* sunt rare, vizând mai ales constrângeri impuse proprietarilor de situri sau de monumente clasate conform legii.

Domeniul privilegiat al intervenției servituțiilor *in faciendo* este astăzi prevenirea riscurilor naturale și tehnologice.

În scopul prevenirii incendiilor și ca măsură de precauție, proprietarii trebuie, în special în masivele forestiere deosebit de sensibile, să efectueze lucrări de dezîmburuienire și de a menține această situație în profunzime de cel puțin 50 de m în raport cu construcțiile, lucrările sau instalațiile.

Planul de prevenire a riscurilor naturale previzibile poate, de asemenea, să impună proprietarilor lucrărilor, inclusiv asupra bunurilor deja construite. Un dispozitiv identic a fost prevăzut pentru planul de prevenire a riscurilor tehnologice.

- *zonificarea urbanistică*. Prin zonificarea funcțională, teritoriul unei localități este împărțit în zone funcționale în care, prin documentațiile de urbanism se determină funcțiunea dominantă existentă și viitoare. Zona funcțională poate rezulta din mai multe părți cu aceeași funcțiune dominantă (zonă de locuit, zona activităților industriale, zona spațiilor verzi etc.).

Trei sunt categoriile principale ce ne interesează din perspectiva mediului:

- *zona de protecție*, reprezintă suprafețe în jurul sau în preajma unor surse de nocivitate, care impun protecția zonelor învecinate (stații de epurare, platforme pentru depozitarea controlată a deșeurilor, noxe industriale, circulație intensă ș.a.);

- *zona de risc natural*, este definită ca areal delimitat geografic, în interiorul căruia există un potențial de producere a unor fenomene naturale distructive care pot afecta populația, activitățile umane, mediul natural și cel construit și pot produce pagube și victime umane;

- *zona protejată*, constituie suprafața delimitată în jurul unor bunuri de patrimoniu, construit sau natural, a unor resurse ale subsolului, în jurul sau în lungul unor oglinzi de apă etc. și în care, prin documentațiile de urbanism, se impun măsuri restrictive de protecție a acestora prin distanță, funcționalitate, înălțime și volumetrie.

- *instituirea unor condiționalități ambientale și obligativitatea evaluării de mediu pentru documentațiile de urbanism*, realizate prin intermediul unor „acte de reglementare” de mediu, precum avizul de mediu (pentru planurile și programele de urbanism) și avizul de mediu (pentru proiecte privind lucrările de construire), emise în urma unor proceduri speciale, strict reglementate, parte integrantă din procedura de adoptare a actelor respective.

- *obligația generală, strategică a autorității publice centrale din domeniul amenajării teritoriului și construcțiilor de a dezvolta planuri și programe* care materializează politica națională de amenajarea teritoriului și localităților, cu respectarea principiilor dreptului mediului și a legislației specifice privind evaluarea de mediu a planurilor și programelor [art. 88 lit. a) din O.U.G. nr. 195/2005].

Secțiunea a 4-a. Protecția spațiilor verzi din zonele urbane

Un instrument important pentru asigurarea unui mediu de viață sănătos în cadrul așezărilor umane îl reprezintă menținerea, întreținerea și dezvoltarea spațiilor verzi, a căror administrare este reglementată prin Legea nr. 24/2007, republicată¹, și considerată ca „un obiectiv de interes public, în vederea asigurării calității factorilor de mediu și stării de sănătate a populației” (art. 1).

În înțelesul actului normativ, spațiile verzi se compun din următoarele tipuri de terenuri din zonele urbane: parcuri, scuaruri, aliniamente plantate în lungul bulevardelor și străzilor, terenuri libere, neproductive din intravilan: mlaștini, stâncării, pante, terenuri afectate de alunecări, sărături care pot fi amenajate cu plantații (art. 3).

Indiferent de natura proprietății – publică sau privată – aceste spații sunt supuse unui regim comun de protecție și conservare, bazat pe recunoașterea dreptului fiecărei persoane fizice la un mediu sănătos, accesul liber pentru recreere în spațiile verzi proprietate publică, dreptul de a contribui la amenajarea spațiilor verzi, la crearea aliniamentelor de arbori și arbuști, în condițiile respectării prevederilor legale în vigoare.

Pentru respectarea regulilor și măsurilor de protecție și conservare legea prevede o serie de obligații pentru persoanele fizice și persoanelor juridice (art. 5), obiectivele și condițiile de administrare (art. 7-8) ș.a.

Pentru controlul și coordonarea activităților aferente se instituie inventarul spațiilor verzi prin Registrul național al spațiilor verzi și registre locale.

¹ M.Of. nr. 764 din 10 noiembrie 2009.

Capitolul VI

Regimul organismelor modificate genetic, obținute prin tehnicile biotehnologiei moderne

După 10 ani de cultivare și comercializare (2006) s-a ajuns ca organismele modificate genetic să ocupe 102 milioane de ha în întreaga lume (și se estimează că în 2015 să se ajungă la 200 milioane ha); ele se limitează astăzi la patru plante principale: soia (57%), porumb (13%), bumbac (13%) și rapiță (5%) și se concentrează în proporție de 88% în 4 țări: SUA, Argentina, Brazilia și Canada. România ocupă, în acest context, unul dintre primele locuri în Europa, în special prin culturile de soia modificate genetic¹. În ciuda avantajelor pe care le reprezintă din punct de vedere al productivității (rezistența la boli și dăunători și ritmul superior de creștere care conduc la obținerea de producții mult mai substanțiale), plantele transgenice sunt contestate sub aspectul că, până acum, niciun test nu a fost efectuat pe o perioadă suficient de lungă pentru a determina existența sau nu a unui risc pentru sănătatea umană, precum și pentru pericolul care îl reprezintă, prin contaminare, de compromitere a speciilor tradiționale.

Secțiunea 1. Situația organismelor modificate genetic în dreptul Uniunii Europene

Comunitatea Europeană a adoptat în ultimii 15 ani un ansamblu de reguli vizând controlul difuzării în mediu și punerii în comerț a produselor modificate genetic, în scopul de a proteja sănătatea umană și ecosistemul. Legislația comunitară în materie de OMG este considerată ca una dintre cele mai severe din lume, și de aceea dispozițiile sale fac uneori obiectul restricțiilor din partea statelor membre pe baza principiului precauției ori clauzei de salvagardare.

¹ Din 1,5 m miliarde ha cultivate în lume în 2006, 102 milioane ha sunt cu plante modificate genetic, cu o creștere de 13% față de 2005. În prezent, 22 de țări cultivă comercial OMG, printre care și România, care deține locul 1, alături de Spania în Europa cu 0,1 mil. ha de soia transgenică; 10,3 milioane de agricultori au cultivat OMG în 2006, 90% dintre ei fiind fermieri cu venituri modice; 68% din aceste culturi sunt rezistente la ierbicide, 19% la insecte și 13% la ambele. Beneficiile nete cumulate obținute de cultivatorii de OMG între 1996 și 2005, la 27 miliarde de dolari. Lucerna a intrat în clubul transgenic, alături de soia (57% din suprafața totală), porumb (25%), bumbac (13%), rapiță (5%), orez, dovleac, papaia. Succesul acestor varietăți rezistente la ierbicide și/sau insecte se datorează beneficiilor economice colosale pentru agricultori, în special printr-un randament superior. Aceste culturi atrag în ultimul timp mai ales țările în curs de dezvoltare. Așa, de exemplu, India și-a triplat culturile de OMG între 2005 și 2006 (de la 1,3 la 3,8 milioane ha), urmată de Africa de Sud (+180%) și Filipine (+100%). Succes care ar urma să fie confirmat prin crearea până în 2010 de varietăți tolerante la secetă (International Service for the Acquisition of Agribiotech Application, Report, 2007).

Dar marea reținere în utilizarea lor vine din partea consumatorilor¹.

Perenitatea opoziției la OMG în Europa nu poate fi înțeleasă dacă nu o raportăm la o opțiune culturală profundă, intervenită în anii 1990 pe fondul crizei agriculturii productive. Europeanii vestici au convingerea că agricultura de mâine trece prin menținerea unei țărâni care să facă să trăiască pământul și prin calitatea gustativă și ecologică a produselor sale. Europa se recunoaște mai degrabă în *slow food*, mișcarea născută în Italia care propovăduiește excelența alimentelor și valoarea lor convivială, decât în *fast food*, simbolizat de McDonald's. În timp ce OMG concepute de marile multinaționale agroalimentare constituie un sistem tehnic adaptat unei agriculturi extensive, consumatorii și agricultorii europeni manifestă dorința unui model radical diferit. Europa politică a amorsat această turnantă cu reforma politicii agricole comune adoptată în 2003, care a abandonat obiectivul creșterii producției și a luat în considerare, în mod serios, protecția mediului.

Acest model tinde să dobândească o valoare internațională. Căci problema agricolă mondială nu este atât aceea de a crește cantitățile produselor, ci de a menține comunități țărănești viabile și scăpate din capcana sărăciei.

În această optică, soluția nu este de căutat într-o agricultură industrială și puțin utilizatoare de mână de lucru, ci dimpotrivă, în menținerea micilor ferme, pentru a limita exodul către metropole, din ce în ce mai ingerabil și în dezvoltarea unei agronomii preocupată de randamente sporite și protecția solurilor fragile. Europa are aici un model tehnic și cultural de promovare la nivel mondial.

Legislația Comunității Europene privind biotehnologia și produsele derivate din biotehnologie, care a debutat la mijlocul anilor 1990, este dispersată, deoarece (îndeosebi în domeniile agriculturii și alimentației, pe de o parte, și în cel al produselor farmaceutice, pe de altă parte) numeroase directive stabilesc prevederi specifice pentru anumite produse.

Două directive, ce constituie baza folosirii controlate a microorganismelor modificate genetic și a lansării deliberate a organismelor genetic modificate, au fost adoptate în 1990. O a treia directivă, asupra protecției legale a invențiilor biotehnologice, a fost adoptată în 1998, după zece ani de discuții la nivelul comunității. Această directivă se bazează pe art. 95 (de exemplu, art. 100a) TCE. Ea are în vedere protecția unor asemenea invenții printr-o lege a brevetului național al statelor membre și completează aceste prevederi cu o serie de reguli obișnuite.

Directiva 90/219/CEE din 23 aprilie 1990 asupra folosirii controlate a microorganismelor modificate genetic se bazează pe art. 130S al Actului Unic (devenit art. 174 prin Tratatul de la Amsterdam). Ea definește microorganismele ca fiind orice entitate microbiologică, celulară sau necelulară, capabilă de replicare/reproducere sau de transferare a materialului genetic; această definiție arată că directiva se ocupă de ființele vii, care sunt, din motive economice, tratate ca produse chimice. Documentul face o distincție între organismele patogene și nepatogene și între o utilizare în scopuri de cercetare ori pentru producția industrială. El împarte operațiunile de folosire controlată în cele care sunt pentru învățământ, cercetare, dezvoltare sau pentru scopuri neindustriale sau necomerciale și care sunt pe scară mică (operațiuni de tip A) și alte operațiuni (tip B). Înainte ca o instalație să fie folosită, trebuie făcută o notificare

¹ Eurobarometrul publicat în iunie 2005 arată că 54% dintre europeni nu ar accepta „niciodată OMG ori numai în situații excepționale”, iar 31% nu le acceptă decât dacă nu sunt strict reglementate și controlate, H. Kempf, L'Europe et les OGM: un défi culturel, Le Monde, 8 iulie, 2005.

către autoritățile competente, care descrie activitatea, scara operațiunii și o „evaluare a utilizărilor controlate în ceea ce privește riscurile pentru sănătatea omului și pentru mediu care pot să apară”. Cantitatea de informații care trebuie să fie notificate depinde, în plus, de tipul de microorganisme și de operațiunile ce trebuie efectuate. Dacă devin cunoscute noi aspecte, care ar putea afecta riscul, această informație trebuie de asemenea să fie comunicată. Totodată trebuie să se ofere autorităților informațiile asupra oricărui accident, „oricărui incident ce implică o eliberare/emanare semnificativă și neintenționată (...) care ar putea prezenta un pericol imediat sau întârziat pentru sănătatea omului sau mediului”, care a avut loc.

Autoritățile competente vor examina caracterul complet al informațiilor primite. În anumite cazuri, operațiunile pot să nu înceapă înainte să se dea consimțământul, în alte cazuri, o perioadă de așteptare de 60 până la 90 de zile trebuie să fie respectată. Autoritățile pot să pună condiții pentru efectuarea operațiunilor, pot prevedea o consultare a „grupurilor sau a publicului” și, în general, pot lua toate măsurile pe care le consideră necesare.

Directiva 90/219/CEE a fost transpusă la timp doar de Belgia, Danemarca, Germania, Olanda și Marea Britanie. Grecia și Luxemburg au fost condamnate de către Curtea de Justiție pentru că nu au transpus-o în perioada de transpunere. Toate statele membre, cu excepția Luxemburgului, au transpus directiva; în ceea ce privește Belgia, Germania și Portugalia, transpunerea nu s-a conformat total cerințelor acesteia.

Întrucât în special operatorii economici au considerat numeroase prevederi ale directivei prea restrictive – inclusiv cerința unei „scale mici” – un amendament major al directivei a fost adoptat prin Directiva 98/81/CE a Consiliului din 26 octombrie 1998 relativă la utilizarea în spațiu închis a microorganismelor modificate genetic (MGM). În ceea ce privește definirea MGM, noua directivă precizează că sunt incluși în câmpul său de aplicare virușii, viroidele și celulele vegetale și animale. Inovația principală poartă asupra evaluării riscurilor: art. 5 al textului prevede că evaluarea utilizărilor închise pentru om și pentru mediu constituie o obligație pentru utilizator. Protocolul acestei evaluări este fixat prin anexa V a directivei. MGM sunt clasate în patru categorii: prima (riscuri nule ori neglijabile), a II-a (riscuri ușoare), a III-a (riscuri moderate) și a IV-a (riscuri ridicate). Această evaluare, care trebuie revăzută periodic, trebuie să ia în calcul evacuarea deșeurilor și efluenților. Anexa nr. 4 definește noile măsuri de îndepărtare. Diferite proceduri au fost simplificate, cele privind evaluarea riscului operațiunii au fost specificate mai detaliat, iar numărul microorganismelor care intră în categorii inferioare ale organismelor periculoase a crescut considerabil. Este posibil ca procedurile începute sub Directiva 90/219/CEE să devină ineficiente/nerentabile în urma acestei revizuiri.

Directiva 90/220/CE, care s-a bazat pe art. 95 (de exemplu, art. 100a), s-a ocupat de eliberarea deliberată în mediu a organismelor modificate genetic (OMG) și produselor care conțin asemenea organisme. Ea distingea între eliberările pentru scopuri de cercetare și dezvoltare și plasarea pe piață a produselor ce conțin OMG. O eliberare deliberată pentru cercetare și dezvoltare trebuia să fie adusă dinainte la cunoștința autorității competente a statului membru în care eliberarea urma să aibă loc și să fie însoțită de un dosar tehnic; acest dosar trebuia să conțină, printre altele, informații asupra interacțiunilor dintre OMG și mediu, asupra monitorizării, controlului, tratării deșeurilor și planurile privind răspunsul de urgență, ca și evaluarea riscului prezentat de OMG pentru sănătatea omului sau a mediului. Notificarea era trimisă, sub formă de rezumat, la Comisia Europeană, care o transmite tuturor celorlalte state membre. Autoritatea competentă putea consulta „grupurile sau publicul” în privința eliberării deliberate; ea trebuie să

aprecieze înștiințarea, să ia în considerare eventuale observații ale altor state membre și să aprobe eliberarea autorizației sau să respingă înștiințarea în termen de 90 de zile.

De asemenea, unde se intenționa plasarea pe piață a unui produs ce conținea OMG, trebuia să existe o notificare anterioară, însoțită de un dosar tehnic detaliat, indicații de folosire și manipulare, ca și propuneri pentru etichetare și ambalare. Notificarea era examinată, incluzând estimarea riscului pentru mediu și precauțiunile recomandate privind folosirea produsului în siguranță. În 90 de zile, notificarea putea fi fie respinsă, fie înaintată Comisiei cu un aviz favorabil. Comisia distribuie înștiințarea la alte state membre. Dacă nu se ridică nicio obiecție în 60 de zile, autoritatea competentă care a primit înștiințarea își dă consimțământul, în scris, pentru plasarea pe piață. În acest caz, produsul putea fi plasat pe piață în cadrul întregii comunități. Informarea sau consultarea cu publicul nu era prevăzută nici pentru comisie, nici pentru autoritatea competentă.

Acolo unde un stat membru ridică o obiecție – care trebuia să fie rațională – decizia asupra plasării pe piață a produsului era luată de către autoritatea competentă a Statului Membru, după o hotărâre pozitivă a comisiei, luată în cadrul unei proceduri de comitet (art. 21 al Directivei 90/220/CE). Având în vedere obiecțiile considerabile împotriva eliberării deliberate a organismelor modificate de la numeroase state membre și de la public, comisia a propus – și a practicat din 1997 – ca toate cererile de eliberare împotriva cărora se ridică o obiecție să fie înaintate diferitelor comitete științifice înființate de către comisie.

Acolo unde, ulterior recomandării comitetului științific, Comisia făcea o propunere în conformitate cu cererea statului membru care făcea înștiințarea și aspira la autorizarea punerii pe piață a produsului, această propunere nu putea fi respinsă de către comitet, întrucât acest lucru necesita părerea unanimă a comitetului, din cauza art. 250 (de exemplu, art. 189a) TCE. Același lucru era valabil și atunci când comitetul nu lua o decizie, și problema era supusă apoi deciziei consiliului: acesta putea, printr-o majoritate calificată, să aprobe propunerea comisiei pentru decizie, dar o putea și respinge în unanimitate.

Pentru a diminua preocupările consumatorilor și ale opiniei publice, Consiliul a adoptat o reglementare privind hrana naturală, care cere produselor alimentare ce conțin OMG autorizate de către CE sau – acolo unde riscul este mai mic – să poarte o etichetă corespunzătoare, în măsura în care diferențele față de produsele alimentare normale pot fi detectate științific. Normele pentru aplicarea concretă a acestor prevederi de etichetare au lipsit până la mijlocul anului 1999; în plus, o serie de aditivi alimentari nu sunt acoperiți de legislație. Efectul general al Regulamentului (CE) nr. 258/97 este, prin urmare, limitat.

Ca urmare a noilor evoluții în materie, Directiva 90/220/CE din 23 aprilie 1990 a fost abrogată și înlocuită prin Directiva 2001/18/CE a Parlamentului și Consiliului din 12 martie 2001 privind diseminarea voluntară în mediu de OMG, fondată pe art. 100a din Actul Unic (devenit art. 95 al Tratatului de la Amsterdam din 1997). Se instituie astfel un regim de control, conform principiului precauției riscului cauzat prin introducerea intenționată de OMG în mediu. Fiecare punere pe piață ori diseminare nu poate fi făcută decât dacă nu are un efect negativ asupra mediului și sănătății, în special dacă diseminarea nu riscă să facă să se exprime o genă modificată asupra altor specii decât specia-țintă. Textul prevede două proceduri de autorizare. Una pentru diseminarea voluntară de OMG într-un alt scop decât punerea pe piață, iar alta în acest ultim sens. O evaluare a riscurilor este obligatorie în ambele cazuri. Totodată, autorizarea nu va fi dată decât după o largă consultare și pentru o perioadă maximă de 10 ani. Etichetarea este impusă tuturor etapelor punerii pe piață. I se adaugă dispozițiile relative la trasabilitatea OMG, care permit urmărirea prezenței lor pe întreaga durată a existenței pe

piață. Totuși, etichetarea nu asigură o perfectă transparență mai ales în ceea ce privește folosirea OMG în materie alimentară. Pericolul fiind deosebit de important, documentul obligă toate statele membre să autorizeze orice experimentare conform cerințelor directivei, să elimine marcherii la antibiotice și să înainteze rezumatul Comisiei care va informa celelalte state membre. Orice punere pe piață trebuie să fie precedată de experimentări și de o consultare a celorlalte state membre.

Comisia ține la zi o listă a OMG a căror diseminare este interzisă și statele membre trebuie să facă un raport anual privind controlul utilizării acestor produse.

Totodată, Directiva precizează procedurile de securitate (termene de observare, reguli de control, măsuri de protecție) pe care statele membre trebuie să le respecte.

Documentul a suferit deja o serie de modificări prin: Decizia Comisiei nr. 2002/623/CE din 24 iulie 2002, Regulamentul nr. 1829/2003/CE al Parlamentului și Consiliului din 22 septembrie 2003 și Regulamentul nr. 1830/2003/CE al Parlamentului și Consiliului din 22 septembrie 2003.

Pentru a preveni pagubele nedorite și de a prezerva biodiversitatea, Regulamentul (CE) nr. 1.946/2003 al Parlamentului și Consiliului din 15 iulie 2003 privind mișcările transfrontiere de OMG prevede obligația notificării, de informare și de urmărire a transferurilor transfrontiere de asemenea produse, pentru a asigura un nivel ridicat de protecție. Identificarea și urmărirea documentară permit o trasabilitate a mișcărilor voluntare (art. 12) și măsuri excepționale sunt prevăzute pentru transferurile neintenționate. Aplicarea acestei tehnici promitea, dar cu un înalt risc, o strictă aplicare a principiului precauției.

În măsura în care agroindustria americană nu separă producțiile transgenice și convenționale în două filiere distincte, țările europene sunt constrânse să aplice metode fine de identificare și de cuantificare a prezenței OMG atât în semințe și grăunțe, cât și în produsele transformate precum făinurile, uleiurile, cerealele, cremele de desert și altele. Operațiune deloc simplă, întrucât, pentru a identifica un OMG, trebuie mai întâi să știi ce cauți, ceea ce presupune că industriașii trebuie să le comunice organismelor de control. Ceea ce este deja calificat de ecologiști ca iluzorii.

Secțiunea a 2-a. Regimul general instituit prin O.U.G. nr. 195/2005

În înțelesul legii române, organismul modificat genetic este orice organism, cu excepția ființelor umane, în care materialul genetic a fost modificat printr-o modalitate ce nu se produce natural prin împerechere și/sau recombinare naturală (art. 2 din O.U.G. nr. 195/2005). În sensul acestei definiții, modificarea genetică este o consecință a utilizării tehnicilor specificate în anexa nr. 1A a O.U.G. nr. 43/2007.

Actul normativ-cadru privind protecția mediului prevede că activitățile care implică organisme modificate genetic (OMG), obținute prin tehnicile biotehnologiei moderne sunt supuse unui regim special de reglementare, autorizare și administrare, astfel încât să se desfășoare numai în condițiile asigurării protecției mediului, precum și a sănătății oamenilor și a animalelor.

Respectivele activități includ: a) utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic; b) introducerea deliberată în mediu și pe piață a organismelor modificate genetic; c) importul organismelor/microorganismelor modificate genetic.

Referitor la autorizare, legea stipulează că în procesul decizional de emitere a autorizațiilor și acordurilor vizând OMG, autoritatea publică centrală pentru protecția mediului solicită

avizele autorităților pentru agricultură, sănătate, siguranța alimentelor, protecția consumatorului, precum și al altor instituții implicate, consultă Comisia pentru Securitate Biologică și asigură informarea și participarea publicului (art. 40).

Autorizațiile privind introducerea deliberată în mediu și pe piață a organismelor modificate genetic vii și privind utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic se emit numai persoanelor juridice; importul pe teritoriul României și exportul unui organism modificat genetic se realizează numai de către persoane juridice; transportul internațional al organismelor modificate genetic se realizează conform legislației naționale, acordurilor și convențiilor privind transportul internațional de mărfuri/mărfuri periculoase, după caz, la care România este parte (art. 41).

Titularii acordurilor de import pentru organisme modificate genetic și ai autorizațiilor privind activitățile cu organisme modificate genetic au obligația să se conformeze cerințelor legale privind asigurarea trasabilității, etichetării, monitorizării și să raporteze autorității publice centrale pentru protecția mediului și altor autorități, după caz, rezultatele activității, conform legislației specifice în vigoare.

Adoptată din perspectiva pregătirii aderării și integrării României în UE, O.U.G. nr. 195/2005 cuprindea o serie de dispoziții semnificative în acest sens, potrivit cărora de la 1 ianuarie 2007 (data aderării), cultivarea sau testarea plantelor modificate genetic se supun *acquis*-ului comunitar, iar cultivarea plantelor superioare modificate genetic, altele decât cele acceptate în Uniunea Europeană este interzisă [art. 54 alin. (1) și (2)].

Secțiunea a 3-a. Regimul juridic special al organismelor modificate genetic

Pentru asigurarea cadrului legislativ și instituțional necesar, armonizat cu cel comunitar, astfel ca activitățile cu organisme modificate genetic să se desfășoare cu respectarea principiului precauției, pentru asigurarea protecției sănătății umane și a mediului, prin O.U.G. nr. 43/2007 privind introducerea deliberată în mediu a OMG¹, cu modificările ulterioare, și, respectiv, O.U.G. nr. 44/2007 privind utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic² s-a instituit un nou regim special în materie.

În înțelesul documentelor, organismul modificat genetic reprezintă orice organism viu, cu excepția ființelor umane al cărui material genetic a fost modificat într-un mod diferit de cel natural, altfel decât prin încrucișarea și/sau recombinare naturală.

§1. Obligații generale

În conformitate cu principiile dreptului mediului, în frunte cu cel al precauției, pentru evitarea efectelor adverse asupra sănătății umane și asupra mediului, O.U.G. nr. 43/2007 instituie o serie de „obligații generale”, în fapt interdicții și cerințe de ordin procedural.

¹ M.Of. nr. 435 din 28 iunie 2007.

² M.Of. nr. 438 din 28 iunie 2007.

Astfel, sunt interzise: introducerea deliberată în mediu a unui organism modificat genetic în scop de cercetare-dezvoltare sau în orice alte scopuri decât introducerea pe piață, fără autorizație emisă de autoritățile competente [art. 3 alin. (1)] sau fără respectarea condițiilor impuse prin această autorizație [art. 3 alin. (2)]; introducerea pe piață a unui OMG, ca atare sau ca parte componentă a unui produs fără autorizație legal emisă sau fără autorizație emisă de un alt stat membru [art. 4 alin. (1)] ori folosirea unui produs care nu respectă condițiile din respectiva autorizație [art. 4 alin. (2)], sau nu respectă cerințele de etichetare și ambalare din aceasta [art. 4 alin. (3)]; introducerea pe piață a unui produs obținut dintr-un OMG introdus deliberat în mediu, fără respectarea prevederilor legale [art. 4 alin. (4)]; efectuarea oricărei mișcări transfrontieră de organisme modificate genetic, ca atare sau parte componentă a unui produs, dacă nu se face cu respectarea condițiilor impuse de lege [art. 4 alin. (5)].

Reglementarea impune ca, orice persoană (juridică) care transmite o notificare (în vederea introducerii deliberate în mediu, ori pe piață a OMG) să procedeze, în prealabil, la efectuarea unei evaluări a riscurilor asupra sănătății umane și a mediului (realizată de către organisme științifice independente sau experți independenți autorizați sau atestați) care să includă o descriere a metodelor utilizate și referiri la metode standardizate sau recunoscute internațional, precum și referiri bibliografice. Evaluarea trebuie să fie corectă și să vizeze efectele adverse potențiale asupra sănătății umane și a mediului care ar rezulta, direct sau indirect, din transferul de gene de la OMG către alte organisme; se face pentru fiecare caz în parte, înaintea introducerii și ia în considerare natura organismului introdus și a mediului receptor, precum și efectele potențiale cumulative pe termen lung, asociate interacțiunii cu alte organisme modificate genetic și cu mediu.

Studiile de evaluare a riscului pentru sănătatea umană și mediu, care privesc organisme modificate genetic ce conțin una sau mai multe gene de rezistență la antibioticele utilizate în tratamentele medicale sau veterinare, trebuie să cuprindă mențiuni distincte în scopul identificării și eliminării progresive din aceste organisme a markerilor de rezistență la antibiotice, care ar putea avea efecte adverse asupra sănătății umane și asupra mediului.

Organismele modificate genetic conținând gene de rezistență la antibiotice, folosite în tratamentul afecțiunilor umane sau veterinare, nu pot fi introduse pe piață, dacă este dovedit că acestea au fost inserate prin modificare genetică.

Dosarul de notificare este transmis autorității competente spre examinare privind respectarea, de către notifikator, a condițiilor legale și care stabilește dacă poate fi acceptat; în procesul decizional aceasta solicită avizul (conform) Comisiei pentru securitate biologică (CSB) și cel al autorităților implicate.

Comisia pentru securitate biologică examinează din punct de vedere științific studiul privind evaluarea riscului pentru sănătatea umană și mediu, transmis de notifikator, și emite un aviz științific atât pentru introducerea deliberată în mediu, cât și pentru introducerea pe piață a organismelor modificate genetic.

Autoritatea competentă informează și consultă publicul, primește informațiile de la Comisia pentru securitate biologică și autoritățile implicate și asigură transmiterea informațiilor, ca și a deciziilor luate în aplicarea prezentei ordonanțe de urgență către autoritățile implicate, Comisia pentru securitate biologică și public. Transmiterea informațiilor către Comisia Europeană și celelalte state membre se face cu avizul autorității publice centrale pentru protecția mediului.

În situația în care au loc introduceri deliberate în mediu ori pe piață ale unuia sau mai multor organisme modificate genetic ori se realizează o mișcare transfrontieră a acestora, în

mod illicit, organul de control solicită notificatorului sau, după caz, operatorului economic aplicarea măsurilor necesare pentru a opri aceste activități și, dacă este cazul, dispune aplicarea măsurilor pentru remedierea efectelor adverse. Aceste informații sunt transmise prin intermediul autorității competente către celelalte autorități implicate și către public. Informațiile privind mișcarea transfrontieră ilicită sunt transmise Comisiei Europene și celorlalte state membre, prin intermediul autorității publice centrale pentru protecția mediului [art. 7 alin. (2)].

Orice operator care utilizează organisme modificate genetic sau desfășoară activități de introducere deliberată în mediu și/sau de introducere pe piață, import, export, tranzit, depozitare, manipulare, transport ale unui astfel de organism modificat genetic sau ale unei combinații de organisme modificate genetic, ca atare sau componentă/e a/ale unui produs, trebuie să ia măsuri pentru ca activitățile desfășurate să nu producă efecte adverse asupra sănătății umane, animale și mediului.

Costurile măsurilor de biosecuritate necesare desfășurării în condiții de siguranță a activităților, precum și costurile măsurilor de biosecuritate necesare pentru reducerea, repararea sau prevenirea consecințelor efectelor adverse determinate de utilizarea organismelor modificate genetic sunt suportate de către operator.

De asemenea, orice operator este obligat:

- să nominalizeze un responsabil privind problemele de biosecuritate sau să asigure colaborarea cu un consultant extern, cu pregătire profesională în domeniul biosecurității, și să asigure instruirea personalului propriu și a colaboratorilor direcți privind legislația specifică referitoare la organismele modificate genetic, legislația în vigoare privind protecția mediului și legislația privind securitatea muncii;
- să permită accesul autorităților de control, să colaboreze cu acestea și să prezinte documente care demonstrează natura produselor utilizate, sub aspectul modificării genetice, pentru verificarea concordanței cu prevederile din acordul/autorizația emis/emisă de autoritatea competentă sau pentru stabilirea legalității activității și a modului de respectare a cerințelor privind trasabilitatea;
- să permită prelevarea de probe pentru control;
- să pună la dispoziția autorităților de control documente prin care sunt stabilite modul de transport al organismelor modificate genetic, măsurile de siguranță pentru transport, locul și modul de depozitare, atât înainte de introducere, cât și după, informații privind modul de ambalare și etichetare, gestionarea deșeurilor;
- să păstreze documentele privind evidența activităților desfășurate, timp de 10 ani de la încheierea introducerii deliberate în mediu și/sau pe piață;
- să asigure elaborarea planurilor de urgență și să le comunice autorităților cu responsabilități pentru situațiile de urgență și tuturor celor care ar putea fi afectați (art. 9).

§2. Cadrul instituțional

Cadrul național de biosecuritate se realizează prin participarea și cu colaborarea dintre:

- a) autoritatea publică centrală pentru protecția mediului;
- b) Agenția Națională pentru Protecția Mediului;
- c) Comisia pentru securitate biologică;
- d) Garda Națională de Mediu;

e) autorități implicate, respectiv autoritatea publică centrală pentru agricultură, autoritatea centrală sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor, autoritatea publică centrală pentru sănătate, autoritatea publică centrală pentru protecția consumatorilor și autoritatea publică centrală pentru educație, cercetare și tineret.

Autoritatea publică centrală pentru protecția mediului coordonează și asigură aplicarea principiului precauției pentru evitarea efectelor adverse potențiale ale organismelor modificate genetic asupra sănătății umane și asupra mediului în domeniul obținerii, utilizării și comercializării acestor organisme și are următoarele responsabilități:

- a) urmărește aplicarea politicii și strategiei naționale și comunitare privind biosecuritatea;
- b) asigură cadrul legislativ pentru domeniul biosecurității;
- c) exercită controlul asupra activităților desfășurate de autoritatea competentă și Garda Națională de Mediu în aplicarea prevederilor prezentei ordonanțe de urgență;
- d) avizează rapoartele întocmite de autoritatea competentă și organul de control, în conformitate cu prezenta ordonanță de urgență;
- e) asigură transmiterea rapoartelor la Comisia Europeană și la celelalte state membre pe baza informațiilor furnizate de autoritatea competentă, în conformitate cu prezenta ordonanță de urgență;
- f) îndeplinește funcțiile administrative și funcția de punct focal pentru Protocolul de la Cartagena privind biosecuritatea;
- g) îndeplinește atribuțiile punctului focal pentru BCH;
- h) informează Comisia Europeană și alte state despre eventuale accidente și situații de urgență cu implicații transfrontieră;
- i) colaborează cu autoritățile competente ale celorlalte state membre și cu organismele comunitare;
- j) asigură aplicarea prevederilor art. 42 din O.U.G. nr. 43/2007 privind clauza de salvagardare;
- k) stabilește proceduri de comunicare cu Comisia Europeană și cu alte state membre în funcție de solicitările organismelor comunitare.

Autoritatea competentă în înțelesul legii este Agenția Națională pentru Protecția Mediului, din subordinea autorității publice centrale pentru protecția mediului, și are următoarele responsabilități:

- a) îndeplinește atribuțiile prevăzute în prezenta ordonanță de urgență și asigură conformarea la orice prevederi emise în baza ei:
 - colaborează cu autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și organul de control;
 - primește, gestionează și evaluează conținutul tehnic al notificării;
 - consultă, în procesul decizional, autoritățile implicate și Comisia pentru securitate biologică;
 - menține legătura cu notificatorul;
 - consultă și informează publicul în procesul decizional, cu respectarea legislației în vigoare privind accesul publicului la informații și privind confidențialitatea;
 - emite autorizațiile/acordurile conform prezentei ordonanțe de urgență, le revizuieste, le suspendă sau le retrage;
 - informează autoritățile, publicul despre revizuirea, suspendarea sau retragerea autorizațiilor/acordurilor, precum și despre eventuale accidente;
 - elaborează proceduri, ghiduri în colaborare cu autoritățile implicate și instituțiile cu responsabilități în domeniu;

- colaborează cu autoritățile naționale și comunitare în procesul de autorizare a organismelor modificate genetic pentru utilizare directă ca aliment sau hrană pentru animale ori ca medicamente și produse de uz uman sau veterinar, după caz, dacă necesită o evaluare a riscului asupra mediului;

- colaborează cu notificatorul, cu autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, cu Comisia pentru securitate biologică și cu autoritățile implicate în cazuri de urgență, pentru minimizarea riscului asupra mediului și sănătății umane;

b) asigură secretariatul Comisiei pentru securitate biologică;

c) asigură funcționarea unui laborator național pentru detecția și identificarea organismelor modificate genetic;

d) asigură, împreună cu autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, colaborarea cu laboratoarele din rețeaua laboratoarelor de referință pentru organisme modificate genetic din Uniunea Europeană;

e) realizează și gestionează Registrul național privind informația despre modificările genetice din organismele modificate genetic și Registrul privind locațiile pentru introducerea deliberată în mediu;

f) realizează și gestionează baza de date pentru funcționarea BCH la nivel național;

g) realizează și gestionează Registrul electronic privind notificările primite și respinse, acordurile emise, autorizațiile emise conform capitolelor II și III din Ordonanță, ca și al autorizațiilor revizuite, suspendate și reînnoite;

h) realizează și gestionează Registrul pentru evidența electronică a informației privind importul, exportul și tranzitul organismelor modificate genetic, prevăzut la art. 64;

i) soluționează solicitările transmise de autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, în baza prevederilor prezentei ordonanțe de urgență, pentru asigurarea cadrului național de biosecuritate și colaborarea cu organismele comunitare și Comisia Europeană;

j) asigură schimbul de informații cu Comisia Europeană, cu alte organisme comunitare și cu statele membre, cu consultarea autorității publice centrale pentru protecția mediului.

Autoritatea competentă consultă, după caz, în procesul decizional și în controlul activităților reglementate prin prezenta ordonanță de urgență, autoritățile implicate.

Autoritățile implicate au următoarele atribuții și responsabilități:

a) asigură conformarea cu prezenta ordonanță de urgență și cu orice prevederi emise în baza ei, precum și conformarea cu legislația specifică domeniului propriu de activitate;

b) colaborează cu autoritatea competentă și cu celelalte autorități implicate după caz, în procesul decizional și în emiterea avizelor de specialitate sau a unor puncte de vedere motivate, la solicitarea autorității competente și/sau a organismelor comunitare, în procesul de autorizare a organismelor modificate genetic la nivel național și/sau comunitar;

c) colaborează cu autoritatea competentă la întocmirea rapoartelor pentru Comisia Europeană;

d) informează autoritatea competentă privind rezultatele controlului/inspecției în domeniul organismelor modificate genetic și privind măsurile adoptate și transmite, în termen de cel mult 15 zile, o copie a raportului de sinteză cuprinzând concluziile controlului/inspecției;

e) furnizează către autoritatea publică centrală pentru protecția mediului datele necesare participării României la procedura internațională și comunitară de informare în domeniul biosecurității (BCH), în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1.946/2003;

f) colaborează în acțiunile de stabilire a unor eventuale prejudicii aduse mediului și sănătății umane și a măsurilor de remediere, în legătură cu activitățile reglementate prin prezenta ordonanță de urgență;

g) informează fără întârziere autoritatea competentă, autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și publicul despre orice accident sau mișcare transfrontieră neintenționată, în situații de urgență sau de interes public major, de care au luat cunoștință;

h) colaborează cu autoritatea competentă în situații de urgență, pentru eliminarea sau minimizarea riscului asupra mediului și sănătății umane.

Comisia pentru securitate biologică are următoarele atribuții:

1. evaluează notificările din punct de vedere științific, sub aspectul evaluării riscurilor asupra sănătății umane și a mediului, al managementului riscului, al măsurilor de intervenție în caz de urgență, al planului de monitorizare și al metodelor de detecție și identificare a organismelor modificate genetic;

2. emite un avis științific, în termenul stabilit prin procedura descrisă la capitolele II și III. Avizele și procesele-verbale ale întrunirilor nu sunt confidențiale în condițiile prezentei ordonanțe de urgență și se transmit autorității competente, pe suport de hârtie și în format electronic, în limbile română și engleză;

3. emite alte avize științifice decât cel prevăzut la pct. 2, la solicitarea autorității competente sau a autorității publice centrale pentru protecția mediului;

4. elaborează cu autoritatea competentă, cu autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și cu organul de control pentru stabilirea măsurilor necesare în situația unor riscuri majore sau pentru aplicarea clauzei de salvagardare;

5. solicită informații notificatorului, autorităților implicate, organismelor comunitare și informează autoritatea competentă despre aceasta;

6. colaborează cu autoritatea publică centrală pentru protecția mediului în elaborarea de politici și strategii de biosecuritate și în elaborarea de acte normative;

7. colaborează cu autoritatea competentă în elaborarea de ghiduri, în aplicarea prezentei ordonanțe (art. 11).

§3. Introducerea deliberată în mediu a organismelor modificate genetic, în alte scopuri decât introducerea pe piață

Procedura de autorizare a unei asemenea activități presupune parcurgerea mai multor etape, începând cu notificarea, continuând cu autorizarea propriu-zisă, avizul Comisiei pentru Securitate Biologică și al autorităților implicate, consultarea publicului și încheind cu luarea deciziei.

3.1. Notificarea

Astfel, orice operator, înainte de introducerea deliberată în mediu a unui organism modificat genetic sau a unei combinații de asemenea organisme în România, trebuie să transmită pentru consultare și aviz de către autoritatea competentă numai Comisiei pentru securitate biologică și autorității publice centrale pentru agricultură, care trebuie să conțină:

a) cererea de autorizare, care precizează tipul de organisme modificate genetic și activitatea propusă;

- b) dovada achitării tarifului pentru evaluarea dosarului de notificare, prevăzut la art. 69;
- c) dosarul tehnic conținând informațiile specificate în anexa nr. 3, necesare pentru realizarea evaluării riscului asupra sănătății umane și a mediului, ca urmare a introducerii deliberate în mediu a unui organism modificat genetic sau a unei combinații de asemenea organisme, respectiv: — informații de ordin general;
- informații privind organismele modificate genetic;
 - locația/locațiile unde are/au loc introducerea/introducerile deliberată/deliberate în mediu;
 - informații privind condițiile de introducere și mediul potențial receptor, specifice fiecărei locații;
 - informații privind interacțiunile dintre organismele modificate genetic și mediu;
 - un plan de monitorizare, pentru a identifica efectele pe care le pot avea organismele modificate genetic asupra sănătății umane și asupra mediului;
 - informații privind controlul intern, monitorizarea, metodele de remediere, gestionarea deșeurilor, planurile de intervenție în caz de urgență și, după caz, rapoartele notificatorului;
 - o anexă conținând eventuale date confidențiale;
 - informații rezultate din experiența obținută din introduceri ale aceluiași organism modificat genetic sau aceleiași combinații de asemenea organisme, a cărui/cărei notificare este în curs sau pentru care notificarea a fost transmisă sau este transmisă, în interiorul, fie în exteriorul Comunității Europene.
- d) rezumatul notificării, întocmit conform reglementărilor naționale și comunitare;
- e) evaluarea riscului asupra sănătății umane și a mediului și concluziile prevăzute în anexa nr. 2 secțiunea D, împreună cu toate referințele bibliografice și indicarea metodelor de evaluare folosite;
- f) declarația pe propria răspundere, completată și semnată de notificator, prin care își asumă întreaga responsabilitate pentru orice prejudiciu adus sănătății umane, bunurilor materiale sau mediului, care ar rezulta din introducerea propusă;
- g) informația pentru public. Notificatorul poate să facă trimitere la date sau rezultate din notificările transmise anterior de către alți notificatori sau să prezinte orice alte informații suplimentare pe care le consideră relevante, cu condiția să comunice sursa acestora și ca respectivele informații, date și rezultate, să nu fie confidențiale sau să existe acordul scris al notificatorilor în cauză.

Autoritatea competentă poate accepta ca introducerea deliberată în mediu a unui organism modificat genetic sau a unei combinații de asemenea organisme, pe aceeași locație sau pe locații diferite, efectuate în același scop și pe o perioadă stabilită, să facă obiectul unei singure notificări; în cazul în care se reia introducerea deliberată a unui organism modificat genetic sau a unei combinații de asemenea organisme, care a făcut obiectul unei autorizații anterioare, notificatorul este obligat să transmită o nouă notificare (art. 14).

3.2. Procedura standard de autorizare

Potrivit legii aceasta cuprinde: acceptarea/respingerea notificării, avizarea din partea CSB, consultarea publicului și luarea deciziei.

Autoritatea competentă decide privind notificarea, în termen de 15 zile de la data înregistrării notificării; absența unui răspuns din partea autorității competente în termenul de 15 zile nu se interpretează ca acceptare tacită a notificării.

În cazul în care notificarea se acceptă, autoritatea competentă înscrie notificarea în registrul prevăzut la art. 11 alin. (3) lit. g) din O.U.G. nr. 43/2007, informează în scris notificatorul și îi comunică numărul de înregistrare al notificării, precum și numărul de copii ale dosarului de notificare, necesare în procesul de autorizare, pe care trebuie să le depună la autoritatea competentă în termen de cel mult 7 zile. Orice întârziere în transmiterea documentației conduce automat la prelungirea celorlalte termene cu durata întârzierii. În situația în care nu se acceptă notificarea, autoritatea competentă comunică notificatorului motivele, în scris, iar acesta este obligat ca în termen de cel mult 10 zile să completeze informația lipsă din dosarul de notificare. În situația în care notificatorul nu completează dosarul de notificare în termenul prevăzut, se sistează procedura de autorizare, fără a aduce atingere dreptului acestuia de a depune un nou dosar de notificare.

Procedura propriu-zisă de autorizare începe la data la care autoritatea competentă anunță notificatorul despre acceptarea dosarului și îi comunică numărul de înregistrare a notificării; în termen de 10 zile de la începerea procedurii, autoritatea competentă transmite:

a) o copie a notificării, însoțită de solicitarea de avizare, la fiecare dintre autoritățile implicate și la Comisia pentru securitate biologică, care emit un aviz;

b) rezumatul notificării în limba engleză, la Comisia Europeană.

În termen de 60 de zile de la data începerii procedurii, Comisia pentru securitate biologică transmite avizul fundamentat științific la autoritatea competentă și la fiecare dintre autoritățile implicate.

Comisia este informată despre observațiile formulate de autoritatea competentă sau de către celelalte state membre, precum și asupra observațiilor publicului și împreună cu autoritățile implicate înștiințează autoritatea competentă dacă au nevoie de informații suplimentare de la notificator și își motivează cererea.

Autoritatea competentă solicită motivat notificatorului orice informații suplimentare și poate decide să suspende curgerea termenului de luare a deciziei pe perioada în care se așteaptă transmiterea acestor informații și aduce la cunoștința notificatorului, Comisiei pentru securitate biologică și/sau autorităților implicate, după caz, decizia de suspendare a curgerii termenului. După primirea informațiilor suplimentare cerute de la notificator, autoritatea competentă le transmite Comisiei pentru securitate biologică și/sau autorităților implicate.

Autoritățile implicate transmit avizul lor autorității competente în termen de 15 zile de la data primirii avizului Comisiei pentru securitate biologică (art. 16).

În termen de 5 zile de la data începerii procedurii de autorizare, autoritatea competentă demarează procedura de consultare a publicului, care durează 30 de zile, începe în a 6-a zi și se termină în a 36-a zi de la începerea procedurii.

Informația destinată publicului – rezumatul notificării – se publică pe adresa de internet a Autorității competente, precum și la sediul agenției pentru protecția mediului din regiunea/județul sau al primăriei din localitatea unde urmează să aibă loc introducerea deliberată în mediu (art. 17).

Publicul transmite observațiile sale către autoritatea competentă, pe durata consultării prin e-mail sau prin poștă cu confirmare de primire, și poate să consulte dosarul de notificare, cu excepția datelor confidențiale, în baza unei adrese transmise autorității competente.

În termen de 10 zile de la încheierea consultării publicului, autoritatea competentă elaborează o sinteză a observațiilor acestuia, pe care o transmite autorității publice centrale pentru protecția mediului, autorităților implicate și Comisiei pentru securitate biologică. Autoritatea

competență ia o decizie, în termen de cel mult 90 de zile de la data începerii procedurii, referitor la autorizarea introducerii deliberate în mediu, în alte scopuri decât introducerea pe piață, pe baza avizului fundamentat științific al Comisiei pentru securitate biologică, a avizelor autorităților implicate, a sintezei consultării publicului, precum și pe baza consultării statelor membre.

Decizia poate fi: a) favorabilă, caz în care se eliberează autorizația, care stabilește condițiile introducerii deliberate în mediu; la care notificatorul trebuie să se conformeze; b) nefavorabilă, situație în care se respinge cererea de autorizare, dacă solicitarea nu îndeplinește exigențele legale, de fond și de formă. Emiterea autorizației este supusă achitării unui tarif. Autoritatea competentă informează notificatorul, prin scrisoare recomandată, referitor la decizia luată și, după caz, transmite autorizația, care se publică și pe adresa sa de internet și se înaintează o copie și autorității publice centrale pentru protecția mediului.

Autorizația privind introducerea deliberată în mediu este emisă în limba română și limba engleză. Autorizația conține obligatoriu următoarele:

- a) informații generale privind: emitentul; notificatorul, respectiv numele, sediul, adresa, numărul de înregistrare la registrul comerțului, codul unic de identificare, datele persoanei de contact;
- b) caracterizarea organismului/organismelor modificat/modificate genetic;
- c) prezentarea modificării genetice;
- d) date privind metodele de detecție și identificare;
- e) condițiile în care are loc introducerea, cu menționarea cerințelor privind protecția sănătății umane și a mediului;
- f) scopul introducerii;
- g) locațiile aprobate, cu indicarea exactă a suprafețelor pentru testare;
- h) cerințele privind etichetarea, dacă este cazul;
- i) cerințele privind monitorizarea și raportarea rezultatelor;
- j) obligațiile notificatorului;
- k) obligațiile operatorilor terți;
- l) durata de valabilitate a autorizației.

Autorizația privind introducerea deliberată în mediu nu poate fi transferată altor persoane, ceea ce înseamnă că are un caracter personal.

3.3. Proceduri simplificate

Din motive bine precizate, îndeplinirea anumitor criterii, prevăzute în anexa nr. 5 a O.G. nr. 43/2007, pentru organismele modificate genetic în cazul cărora s-a acumulat o experiență suficientă cu ocazia introducerii lor în anumite tipuri de sisteme – se poate recurge la proceduri simplificate.

Astfel, în asemenea cazuri, autoritatea competentă, cu aprobarea autorității publice centrale pentru protecția mediului, poate prezenta Comisiei Europene o propunere motivată privind aplicarea unor proceduri simplificate, pe baza unui aviz favorabil din partea Comisiei pentru securitate biologică și a autorităților implicate, după caz. Propunerea trebuie să facă obiectul unei decizii a Comisiei Europene, care stabilește cantitatea minimă de informații tehnice, necesară pentru evaluarea oricăror riscuri previzibile în urma introducerii în mediu.

Autoritatea competentă așteaptă decizia Comisiei Europene, timp de 90 de zile de la data transmiterii propunerii, la care se adaugă perioada de timp în care Comisia Europeană

primește observațiile autorităților competente ale celorlalte state membre, comentariile publicului și avizul comitetelor științifice comunitare.

De asemenea, atunci când autoritatea competentă primește o propunere din partea Comisiei Europene, privind aplicarea unor proceduri simplificate, aceasta consultă Comisia pentru securitate biologică și autoritățile implicate și transmite eventuale observații la Comisia Europeană, în termen de 60 de zile; această propunere face obiectul unei decizii a Comisiei Europene, care stabilește cantitatea minimă de informații tehnice, necesară pentru evaluarea oricăror riscuri previzibile în urma introducerii în mediu.

Decizia Comisiei Europene stabilește că notificatorul poate proceda la introducerea deliberată numai după ce a primit o autorizație din partea autorității competente și cu condiția respectării oricărei condiții menționate în autorizația respectivă. Decizia poate prevedea că introducerea deliberată a unui organism modificat genetic sau a unei combinații de asemenea organisme, în aceeași locație sau în locații diferite, în același scop și într-o anumită perioadă de timp, poate fi notificată printr-o singură notificare.

3.4. Gestionarea unor modificări ale condițiilor de autorizare și a unor informații noi

În eventualitatea producerii unei/unor modificări, intenționate sau nu, a/ale condițiilor de autorizare privind o introducere deliberată în mediu a unui organism modificat genetic sau a unei combinații de asemenea organisme, care ar putea avea consecințe în ceea ce privește riscurile pentru sănătatea umană și mediu, după ce autoritatea competentă a emis o autorizație sau în cazul în care devin disponibile informații noi privind asemenea riscuri sau în timp ce autoritatea competentă a unui stat membru examinează notificarea sau după ce această autoritate și-a dat acordul scris, notificatorul este obligat ca de îndată:

- a) să ia măsurile necesare pentru protejarea sănătății umane și a mediului;
- b) să informeze fără întârziere autoritatea competentă, înainte de orice modificare sau de îndată ce ia la cunoștință despre orice schimbare sau dacă sunt disponibile informații noi;
- c) să revizuiască în mod corespunzător măsurile specificate în notificare.

Atunci când autoritatea competentă intră în posesia unor informații noi, susceptibile de a avea consecințe privind riscurile pentru sănătatea umană și mediu, solicită avizul Comisiei pentru securitate biologică și al autorităților implicate, publică aceste informații noi pe adresa de internet și le transmite organului de control și autorității publice centrale pentru protecția mediului, împreună cu evaluarea realizată de Comisia pentru securitate biologică; pe baza avizelor, autoritatea competentă, după consultarea cu notificatorul, la cererea acestuia, poate solicita revizuirea, suspendarea sau încetarea introducerii deliberate în mediu și informează publicul cu privire la aceasta prin publicare pe adresa sa de internet (art. 20).

3.5. Informarea publică

Potrivit art. 21 al O.U.G. nr. 43/2007, autoritatea competentă asigură informarea publicului și publică pe adresa sa de internet, în cel mult 30 de zile de la luarea unei decizii, următoarele informații: a) avizele, deciziile și revizuirea deciziilor luate; b) rapoartele autorităților competente și ale organului de control; pe baza unei solicitări scrise, publicul poate să consulte dosarul de notificare, cu excepția datelor confidențiale.

La încheierea duratei stabilite pentru primirea observațiilor publicului, autoritatea competentă elaborează o sinteză a acestora, care se transmite autorității publice centrale pentru protecția mediului pentru a decide sau nu organizarea unei dezbateri publice.

3.6. Obligația notificatorului de raportare periodică

Cel mai târziu la data de 15 decembrie a fiecărui an în cursul căruia are loc o introducere deliberată în mediu a unui organism modificat genetic, ca atare sau componente ale unor produse, autorizată conform prezentului capitol și, ulterior, la orice intervale prevăzute în autorizație, pe baza rezultatelor evaluării riscului asupra mediului și sănătății umane, notificatorul transmite autorității competente un raport cuprinzând rezultatul introducerii/introducărilor și indică, dacă este cazul, orice astfel de organisme sau componente pe care notificatorul intenționează să le notifice ulterior [art. 22 alin. (1)].

3.7. Suspendarea sau anularea autorizației

Autoritatea competentă poate suspenda sau anula autorizația privind introducerea deliberată în mediu, în următoarele situații:

a) condițiile impuse prin autorizație nu sunt sau nu mai sunt îndeplinite și nu a putut fi găsită nicio soluție alternativă la suspendarea/anularea autorizației de către autoritatea competentă. Dacă este cazul, se cere în prealabil avizul Comisiei pentru securitate biologică;

b) se constată că datele pe baza cărora a fost emisă autorizația au avut la bază informații eronate sau false.

Suspendarea/anularea autorizației se face după o notificare prealabilă, prin care se poate acorda un termen pentru îndeplinirea obligațiilor, conform cerințelor autorizației pe perioada suspendării desfășurarea activităților este interzisă.

§4. Introducerea pe piață a organismelor modificate genetic, ca atare sau componente ale unui produs

Reglementarea actuală își stabilește câmpul de aplicare prin menționarea, în art. 27, a categoriilor de organisme notificate genetic ca atare sau componente ale unui produs cărora nu li se aplică, respectiv: celor autorizate conform legislației comunitare și produselor medicamentoase de uz uman sau veterinar.

4.1. Procedura de notificare

Orice persoană juridică, care dorește să introducă pe piață, pentru prima dată, un organism modificat genetic sau o combinație de asemenea organisme, ca atare sau componentă a unui produs, trebuie să transmită în prealabil o notificare către autoritatea competentă, dacă România este statul unde se intenționează introducerea pe piață, pentru prima dată, a acestui organism modificat genetic, pentru a obține autorizația.

Notificarea trebuie să conțină:

a) cererea de autorizare, care precizează tipul de organisme modificate genetic și utilizarea propusă;

- b) dovada achitării tarifului pentru evaluarea dosarului de notificare;
- c) dosarul tehnic;
- d) rezumatul notificării, conform legislației naționale și comunitare în vigoare;
- e) evaluarea riscului asupra mediului și sănătății umane și concluziile;
- f) condițiile pentru introducerea pe piață a produsului, inclusiv condițiile specifice de folosire și manipulare;
- g) perioada de valabilitate propusă pentru autorizație, care nu poate depăși 10 ani;
- h) planul de monitorizare;
- i) propunerea pentru etichetare;
- j) propunerea pentru ambalare;
- k) informațiile destinate publicului ș.a.

Ca și în cazul introducerii deliberate în mediu, notificatorul este obligat să furnizeze probe-martor din OMG, către reprezentantul legal al organului de control și/sau al autorității competente sau al unui laborator acreditat pentru efectuarea de analize.

4.2. Procedura de notificare și evaluare

Autoritatea competentă decide privind acceptarea notificării, în termen de 20 de zile de la data înregistrării notificării; absența unui răspuns din partea autorității competente, în acest termen nu se interpretează ca acceptare tacită a notificării.

În cazul în care notificarea se acceptă, autoritatea competentă o înscrie în registru informează în scris notificatorul, îi comunică numărul notificării și precizează numărul de copii ale dosarului de notificare necesare în procesul de autorizare, pe care acesta trebuie să le transmită autorității competente în cel mult 7 zile. Orice întârziere în transmiterea documentației conduce automat la prelungirea celorlalte termene, cu durata întârzierii.

În cazul în care nu se acceptă notificarea, autoritatea competentă comunică în scris notificatorului motivele și precizează informațiile care lipsesc. Notificatorul este obligat ca în termen de cel mult 10 zile să completeze informația lipsă din dosarul de notificare, iar în situația în care notificatorul nu completează dosarul de notificare în termenul prevăzut, se sistează procedura de autorizare fără a aduce atingere dreptului acestuia de a depune un nou dosar de notificare.

Procedura de autorizare începe la data la care autoritatea competentă anunță notificatorul despre acceptarea dosarului și îi comunică numărul de înregistrare a notificării.

În termen de 10 zile de la data de începere a procedurii, autoritatea competentă transmite: a) o copie a notificării, însoțită de solicitarea privind emiterea avizului, către Comisia pentru securitate biologică și la autoritățile implicate, care emit un aviz; b) rezumatul notificării în limba engleză, către autoritățile competente ale celorlalte state membre și către Comisia Europeană. Transmiterea se face după consultarea autorității publice centrale pentru protecția mediului.

În termen de 75 de zile, calculat de la data începerii procedurii, Comisia pentru securitate biologică emite un aviz științific, precum și procesul-verbal încheiat cu această ocazie, transmis la autoritatea competentă, în limba română și engleză, și la fiecare dintre autoritățile implicate, în limba română.

În scopul facilitării procedurii de consultare a publicului, organizată de Comisia Europeană, autoritatea competentă publică pe adresa de internet și în mass-media, în termen de 5 zile de la data de începere a procedurii: rezumatul notificării și informația destinată publicului.

Acesta din urmă, poate transmite observațiile sale către autoritatea competentă, timp de 30 de zile, prin e-mail sau prin poștă, cu confirmare de primire și poate să consulte dosarul de notificare, cu excepția datelor confidențiale, în baza unei adrese transmise autorității competente.

La încheierea duratei stabilite pentru primirea observațiilor publicului, autoritatea competentă elaborează o sinteză a acestora, care se transmite autorității publice centrale pentru protecția mediului pentru a decide organizarea sau nu a unor dezbateri publice.

În termen de cel mult 90 de zile de la data începerii procedurii de autorizare, autoritatea competentă, pe baza avizului Comisiei pentru securitate biologică, al autorităților implicate, a informației destinate publicului și a sintezei consultării publicului, a măsurilor de management al riscurilor, elaborează un raport de evaluare a notificării, care poate fi:

a) favorabil și stabilește motivat că organismul/organismele modificat/modificate genetic poate/pot fi introdus(e) pe piață și în ce condiții sau

b) nefavorabil și stabilește motivat că organismul/organismele modificat/modificate genetic nu poate/nu pot fi introdus(e) pe piață.

În scopul facilitării procedurii de consultare a publicului, organizată de către Comisia Europeană, autoritatea competentă publică raportul de evaluare pe adresa sa de internet, la data transmiterii acestuia, și, începând de la această dată, publicul are la dispoziție 30 de zile pentru a-și trimite observațiile. În 10 zile după primirea observațiilor publicului, autoritatea competentă le transmite Comisiei pentru securitate biologică și autorităților implicate.

4.3. Procedura standard de autorizare

Autoritatea competentă primește solicitările de informații suplimentare și observațiile sau obiecțiile, motivate, privind introducerea pe piață a organismelor modificate genetic în cauză, emise de autoritățile competente ale celorlalte state membre sau de către Comisia Europeană, în termen de 60 de zile de la data transmiterii raportului de evaluare. Cererile de informații suplimentare, comentariile sau obiecțiile sunt transmise Comisiei pentru securitate biologică, solicitându-i, avizul științific referitor la aspectele de evaluare a riscurilor.

Aceasta competentă informează notificatorul prin scrisoare recomandată referitor la decizia luată și îi transmite autorizația, după prezentarea de către acesta a dovezii privind achitarea tarifului. Autorizația este acordată pe o perioadă de cel mult 10 ani, calculată de la data emiterii, iar notificatorul poate să procedeze la introducerea pe piață numai după ce a primit autorizația și în condițiile specificate în aceasta.

Autorizația poate fi reînnoită în condițiile și conform procedurii prevăzute în art. 36-38 din O.U.G. nr. 43/2007.

4.4. Etichetarea

Notificatorul și toți operatorii implicați în activitățile reglementate de prezenta ordonanță de urgență trebuie să ia măsurile necesare pentru a se asigura că, în toate stadiile introducerii pe piață, etichetarea și ambalarea organismelor modificate genetic introduse pe piață, ca atare sau componente ale unor produse, corespund cerințelor relevante specificate în autorizația și sunt în conformitate cu legislația națională și comunitară.

Pentru produsele în cazul cărora nu se pot exclude urmele de organisme modificate genetic, prezente accidental sau a căror prezență este inevitabilă din punct de vedere tehnic, se stabilește un prag minim sub care aceste produse nu se etichetează, astfel:

- a) organismul modificat genetic în cauză trebuie să fie autorizat;
- b) pragul se stabilește în funcție de produs, conform procedurii comunitare și conform legislației naționale.

Pentru produsele care urmează să se folosească direct pentru prelucrare, cerința de etichetare nu se aplică pentru urmele de organisme modificate genetic autorizate care nu depășesc 0,9%, dacă se demonstrează că aceste urme sunt întâmplătoare sau inevitabile din punct de vedere tehnic și în conformitate cu legislația națională în vigoare și că s-au luat toate măsurile pentru a evita prezența acestui organism modificat genetic. Praguri mai joase se stabilesc conform procedurii comunitare.

§5. Mișcarea transfrontieră a organismelor modificate genetic

O.U.G. nr. 43/2004 organizează aplicarea în plan intern și a prevederilor Regulamentului (CE) nr. 1.946/2003 din 15 iulie 2003 privind mișcarea transfrontieră a organismelor modificate genetic și se completează cu prevederile Protocolului de la Cartagena privind biosecuritatea la Convenția privind diversitatea biologică (semnată la 5 iunie 1992 la Rio de Janeiro), adoptat la Montreal la 29 ianuarie 2000, ratificat de România prin Legea nr. 59/2003. În acest sens, actul normativ cuprinde și o serie de dispoziții referitoare la importul, exportul și tranzitul organismelor modificate genetic.

Importul, pentru prima dată, pentru cultivare comercială, al unui produs care conține sau constă într-un organism modificat genetic ori o combinație de asemenea organisme, reprezintă introducere pe piață și poate avea loc numai dacă:

- a) importatorul a primit, în prealabil, o autorizație emisă de către autoritatea competentă, în conformitate cu capitolul III din Ordonanță, dacă România este statul în care acest produs se introduce pentru prima dată pe piață sau
- b) a fost emisă o autorizație pentru organismul modificat genetic sau produsul modificat genetic, în cauză, de către autoritatea competentă a unui alt stat membru, în conformitate cu prevederile capitolului III, și sunt respectate cu strictețe condițiile impuse, inclusiv cele referitoare la mediul și/sau zonele geografice precizate în respectiva autorizație.

Evenimentul de transformare al organismului modificat genetic importat trebuie să se regăsească în lista produselor modificate genetic aprobate pentru introducere pe piața comunitară pentru cultivare, conform Registrului comunitar al organismelor modificate genetic, publicat pe pagina oficială de internet a Comisiei Europene.

Importul produselor care conțin sau constau într-un organism modificat genetic ori o combinație de asemenea organisme este permis numai pentru produsele autorizate incluse în lista oficială, stabilită la nivel național.

5.1. Importul organismelor modificate genetic în vederea utilizării directe ca aliment sau hrană pentru animale ori pentru prelucrare

Importul, pentru prima dată, al unui produs conținând sau constând în organisme modificate genetic ori o combinație de asemenea organisme, definit conform prezentei ordonanțe de urgență, și care urmează să fie folosit direct ca aliment sau hrană pentru animale sau pentru prelucrare reprezintă introducere pe piață și poate avea loc numai dacă:

a) importatorul a primit, în prealabil, o autorizație emisă de autoritatea competentă pentru aplicarea Regulamentului (CE) nr. 1.829/2003, dacă România este locul unde s-a introdus notificarea pentru prima dată (în acest caz, autoritatea competentă este Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor) sau

b) a fost emisă o autorizație pentru organismul modificat genetic sau produsul modificat genetic, în aplicarea Regulamentului (CE) nr. 1.829/2003 sau în aplicarea Directivei 2001/18/CE, de către autoritatea competentă a unui alt stat membru, iar evenimentul de transformare al organismului în cauză se regăsește în lista produselor modificate genetic aprobate pentru introducere pe piața comunitară pentru utilizare ca aliment și hrană pentru animale, din Registrul comunitar al alimentelor și furajelor modificate genetic, publicat pe pagina oficială de internet a Comisiei Europene.

Importul produselor care conțin sau constau într-un organism modificat genetic ori o combinație de asemenea organisme este permis numai pentru produsele autorizate și se face cu respectarea regimului stabilit la art. 53-56 și a prevederilor legislației naționale și comunitare privind alimentele și hrana pentru animale, modificate genetic.

Autoritatea națională sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor transmite autorizațiile autorității publice centrale pentru protecția mediului, în calitate de punct focal național pentru BCH, în conformitate cu procedura stabilită prin Regulamentul (CE) nr. 1.946/2003.

5.2. Alte prevederi privind importul organismelor modificate genetic

Importul organismelor modificate genetic prevăzute la art. 2 alin. (1) pct. 6 din ordonanță se realizează în condițiile prevăzute în art. 52 din aceasta.

Importatorul din România al unui produs conținând sau constând în organisme modificate genetic ori o combinație de asemenea organisme este obligat să notifice comisariatului județean al Gărzii Naționale de Mediu în a cărei jurisdicție se află sediul său, cu cel puțin 7 zile înainte de data presupusă a efectuării importului, cantitatea, tipul acestora și locul de intrare pe teritoriul României.

Introducerea în țară a unui produs conținând sau constând în organisme modificate genetic ori o combinație de asemenea organisme, este permisă numai prin punctele de trecere a frontierei de stat unde sunt organizate posturi de inspecție la frontieră stabilite pentru importul, exportul și tranzitul mărfurilor supuse controalelor fito-sanitare, sanitar-veterinare și pentru siguranța alimentelor; importul este permis numai persoanelor juridice autorizate, în condițiile legislației în vigoare.

Persoanele responsabile pentru importul unui organism modificat genetic sau al unui produs conținând ori constând în asemenea organisme sau o combinație de asemenea organisme, legale în materie asigură respectarea prevederilor luând toate măsurile pentru ca activitățile să se desfășoare fără efecte adverse asupra sănătății umane și a mediului. Se va asigura ca aceste organisme, metaboliții lor și deșeurile formate să nu constituie un pericol pentru mediu și sănătatea umană.

Produsele se manipulează, etichetează și ambalează cu respectarea legislației naționale și comunitare; pe tot parcursul transportului unui asemenea produs de la exportator la importator, acesta trebuie să fie însoțit de un document special, care se completează prin grija exportatorului, se prezintă, obligatoriu, autorității vamale de către operatorul implicat sau reprezentantul său legal și se transmite destinatarului mărfii care face obiectul mișcării transfrontieră.

5.3. Exportul și tranzitul organismelor modificate genetic

Ca regulă generală, exportul unui produs conținând sau constând în organisme modificate genetic ori o combinație de asemenea organisme este permis numai pentru organisme modificate genetic autorizate și se realizează cu respectarea prevederilor Regulamentului (CE) nr. 1.946/2003.

Operatorul care intenționează să exporte în afara Comunității un produs conținând sau constând în organisme modificate genetic ori o combinație de asemenea organisme este obligat să notifice comisariatului județean al Gărzii Naționale de Mediu în a cărui jurisdicție se află sediul său, cu cel puțin 7 zile înainte de data propusă pentru efectuarea exportului, tipul de organism modificat genetic, cantitatea și punctul de trecere a frontierei de stat pentru ieșirea de pe teritoriul României, precum și copia autenticată, în limba română și engleză, a acordului emis de autoritatea competentă a părții importatoare.

Exportul și tranzitul organismelor modificate genetic sunt permise numai prin punctele de trecere a frontierei de stat unde sunt organizate posturi de inspecție la frontieră stabilite pentru importul, exportul și tranzitul mărfurilor supuse controalelor fito-sanitare, sanitar-veterinare și pentru siguranța alimentelor.

Persoanele responsabile pentru exportul și/sau tranzitul unui produs conținând sau constând în organisme modificate genetic ori o combinație de asemenea organisme asigură respectarea prevederilor prezentei ordonanțe de urgență, luând toate măsurile pentru ca activitățile să se desfășoare fără efecte adverse asupra sănătății umane și a mediului.

Exportatorul asigură că pe tot parcursul transportului unui produs conținând sau constând în organisme modificate genetic ori o combinație de asemenea organisme, până la importator, produsul este însoțit de un document al cărui conținut este stabilit prin ordinul prevăzut la art. 63, cu respectarea prevederilor art. 12 din Regulamentul (CE) nr. 1.946/2003.

Exportul din România în afara Comunității/tranzitul frontieră-frontieră al României al unui produs/cu un produs conținând sau constând în organisme modificate genetic ori o combinație de asemenea organisme este permis numai persoanelor juridice autorizate în condițiile legislației în vigoare.

În vederea tranzitului frontieră-frontieră al României cu un produs constând în sau conținând un organism modificat genetic ori o combinație de asemenea organisme, de la locul de intrare până la locul de ieșire, operatorul trebuie să respecte următoarele condiții:

a) transmite autorității competente, cu cel puțin 7 zile înainte de data tranzitului, o copie a notificării către statul de export, întocmită conform anexei nr. 1 la Regulamentul (CE) nr. 1.946/2003, o copie autenticată, în limba română și engleză, a acordului autorității competente a statului de export și o copie a notificării transmise statelor al căror teritoriu este străbătut, până la destinație, conform prevederilor art. 13 la Regulamentul (CE) nr. 1.946/2003;

b) comunică Gărzii Naționale de Mediu, cu cel puțin 7 zile înainte de data tranzitului, punctul de trecere a frontierei pentru intrarea/ieșirea pe/de pe teritoriul României, inclusiv traseul stabilit pentru mijlocul de transport;

c) prezintă autorității vamale o declarație stabilită conform ordinului prevăzut la art. 63. De asemenea, declarația se transmite, în copie, autorității competente, cu cel puțin 7 zile înainte de data efectuării mișcării transfrontieră.

Operatorul care solicită tranzitul organismelor modificate genetic are obligația să folosească mijloace de transport asigurate împotriva oricărei răspândiri accidentale în mediu a acestora sau a produselor modificate genetic, precum și să se asigure împotriva pierderii

mijlocului de transport pe parcursul urmat de acesta, astfel încât să prevină orice efect advers potențial asupra mediului și a sănătății umane (art. 62).

5.4. Prevederi comune privind controlul mișcării transfrontieră

Controlul realizat de autoritatea vamală privind operațiunile vamale cu produsele care fac obiectul prezentei ordonanțe de urgență, documentele care trebuie prezentate de titularii regimului vamal, precum și obligațiile acestora se stabilesc prin ordin comun al conducătorului autorității publice centrale pentru protecția mediului și al conducătorului autorității vamale privind importul, exportul și tranzitul organismelor modificate genetic, care se publică în Monitorul Oficial al României. Autoritatea competentă asigură, sub forma unui registru, o evidență în format electronic a informației privind importurile, exporturile și tranzitul organismelor modificate genetic, în colaborare cu Autoritatea Națională a Vămile.

Persoanele care efectuează operațiuni de import, export sau de tranzitare a teritoriului național al României cu produse conținând sau constând în organisme modificate genetic ori o combinație de asemenea organisme au obligația să păstreze documentele însoțitoare, prevăzute de prezenta ordonanță de urgență, inclusiv copia documentelor de transport, pentru a fi puse la dispoziția organelor de control.

Operatorii economici importatori, exportatori și care tranzitează teritoriul național al României cu produse conținând sau constând în organisme modificate genetic ori o combinație de asemenea organisme sunt obligați să prezinte autorităților de control, la solicitarea acestora, documente care demonstrează natura produselor utilizate, sub aspectul modificării genetice, să pună la dispoziție probe martor și/sau să permită prelevarea de probe de control.

La solicitarea autorităților care au atribuții în domeniul organismelor modificate genetic, reglementate prin prezentul act normativ, autoritatea vamală transmite date statistice referitoare la importul/exportul/tranzitul mărfurilor modificate și nemodificate genetic, având aceeași încadrare tarifară (art. 63-66).

§6. Răspunderea pentru prejudicii aduse sănătății umane și mediului

Deși O.U.G. nr. 43/2007 consacră o secțiune specială (a 8-a) din capitolul IV – problemei „răspunderii pentru prejudicii aduse sănătății umane și mediului”, în realitate ea nu instituie un regim special de răspunde în materie, ci precizează reguli de trimitere la reglementările speciale în domeniu.

Astfel, în art. 67 alin. (1) se prevede că orice persoană care produce organisme modificate genetic sau desfășoară activități de introducere deliberată în mediu și/sau de introducere pe piață sau de import, export, tranzit sau depozitare, manipulare sau transport al acestora sau a unei combinații de asemenea organisme, ca atare sau componentă/e a/ale unui produs este răspunzătoare, conform legislației în vigoare, pentru orice prejudiciu adus persoanelor, proprietății, mediului și sănătății umane, ca urmare a acestor activități.

Dept cazuri de exonerare de răspundere sunt stabilite: forța majoră, culpa exclusivă a victimei și vina unei terțe persoane rămasă neidentificată [alin. (2)].

Referitor la răspunderea pentru un prejudiciu adus mediului și remediarea unui eventual prejudiciu adus prin activitățile cu organisme modificate genetic se precizează că se realizează „conform legislației în vigoare, naționale, comunitare și internaționale”, ceea ce

înseamnă, în special, prevederile pertinente ale O.U.G. nr. 195/2005 și, respectiv, O.U.G. nr. 68/2007.

§7. Sancțiuni

Cu un rol de garantare a respectării obligațiilor legate de regimul OMG, O.U.G. nr. 43/2007 instituie o serie de contravenții, sancționate cu amenzi (art. 70-71).

§8. Regimul juridic al utilizării în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic

În vederea transpunerii integrale și implementării corecte a Directivei 90/219/CEE privind utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic și a realizării unui cadru legislativ în domeniu prin O.U.G. nr. 44/2007 s-a instituit o nouă reglementare în materie.

Înainte de a prezenta regimul aferent acestei utilizări a OMG se impun a fi menționate definițiile legale a cel puțin trei termeni:

- *microorganism* – orice entitate microbiologică celulară sau noncelulară, capabilă de replicare sau de transfer de material genetic;

- *microorganism modificat genetic* – microorganism al cărui material genetic a fost modificat într-un mod diferit de cel natural, altfel decât prin încrucișare și/sau recombinare naturală. În sensul acestei definiții:

- a) modificarea genetică se produce cel puțin prin utilizarea tehnicilor enumerate în anexa nr. 1 partea A;

- b) se consideră că tehnicile enumerate în anexa nr. 1 partea B nu produc modificări genetice și *utilizarea în condiții de izolare* – orice operațiune prin care microorganismele sunt modificate genetic sau prin care acestea sunt multiplicare, cultivate, depozitate, transportate, distruse, eliminate ori utilizate în orice alt mod, în condiții controlate, în incinte/medii închise. Pentru toate aceste operațiuni se iau măsuri specifice de izolare, pentru a se evita/limita contactul lor cu oamenii și cu mediul, pentru a asigura un grad înalt de siguranță.

8.1. Obligații generale

În mod asemănător cu prevederile pertinente ale O.U.G. nr. 43/2007, și în acest caz se prevăd o serie de obligații generale ce revin, de această dată oricărui utilizator precum: interzicerea utilizării în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic fără autorizare sau cu nerespectarea prevederilor acesteia, obligația de notificare, de asigurare a unui sistem intern de biosecuritate, de a informa autoritatea competentă în caz de accident ș.a.

8.2. Cadrul instituțional

Foarte asemănător ca în situația introducerii deliberate în mediu sau pe piață a OMG, cadrul instituțional pentru utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic este asigurat de:

- a) autoritatea publică centrală pentru protecția mediului;

- b) Agenția Națională pentru Protecția Mediului;
- c) autoritatea publică centrală pentru educație și cercetare;
- d) autoritatea publică pentru sănătate;
- e) autoritatea publică centrală pentru muncă și protecție socială;
- f) autoritatea publică centrală pentru agricultură;
- g) Comisia pentru securitate biologică;
- h) Garda Națională de Mediu, ca organ de control aflat în subordinea autorității publice centrale pentru protecția mediului;
- i) Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor;
- j) Autoritatea Națională a Vămirilor.

Pentru fiecare dintre acestea reglementarea stabilește responsabilități proprii (art. 6).

8.3. Utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic

O primă etapă a acestui proces complex o reprezintă evaluarea riscului. Înainte de a autoriza începerea utilizării în condiții de izolare a unui microorganism modificat genetic, autoritățile competente verifică pe baza documentației furnizate de notificator dacă au fost luate măsurile corespunzătoare de biosecuritate, pentru a se evita efectele negative asupra sănătății umane și asupra mediului. Utilizatorul are obligația de a realiza în scopul de a obține autorizația un document care să cuprindă o evaluare a riscului utilizării în condiții de izolare, sub aspectul riscurilor asupra sănătății umane și a mediului pe care le-ar putea implica aceste utilizări, folosindu-se un minimum de elemente de evaluare prin aplicarea procedurii prevăzute de ordonanță (anexele nr. 3, 3A și 3B).

Microorganismele modificate genetic se clasifică în 4 grupe, după gradul de risc pe care acestea le prezintă, în acord cu gradul de cunoaștere al proprietăților acestora, în particular cele legate de patogenitatea față de sănătatea umană și mediu, precum și de probabilitatea ca aceste caracteristici să se manifeste. Grupele de microorganisme modificate genetic sunt:

- a) grupa 1: microorganisme modificate genetic care nu prezintă niciun risc sau prezintă un risc neglijabil față de sănătatea umană și mediu;
- b) grupa 2: microorganisme care prezintă un risc scăzut de patogenitate față de sănătatea umană și mediu;
- c) grupa 3: microorganisme care prezintă un risc moderat de patogenitate față de sănătatea umană și mediu;
- d) grupa 4: microorganisme care prezintă un risc ridicat de patogenitate față de sănătatea umană și mediu.

Evaluarea riscului, prin utilizarea microorganismelor trebuie să conducă, pe baza procedurilor stabilite, la o încadrare a utilizării în condiții de izolare în una dintre următoarele 4 clase de izolare:

- a) clasa 1: activități care nu prezintă sau prezintă riscuri neglijabile, adică activități pentru care este adecvat nivelul 1 de izolare pentru protecția sănătății umane și a mediului, în care se utilizează microorganisme modificate genetic aparținând grupei 1;
- b) clasa 2: activități care prezintă riscuri reduse, adică activități pentru care este adecvat nivelul 2 de izolare pentru protecția sănătății umane și a mediului, în care se utilizează microorganisme modificate genetic aparținând grupelor 1 și 2;
- c) clasa 3: activități care prezintă riscuri moderate, adică activități pentru care este adecvat nivelul 3 de izolare pentru protecția sănătății umane și a mediului, în care se utilizează

microorganisme modificate genetic din grupa 3 sau, prin modificări, aparținând grupelor 1 și/sau 2;

d) clasa 4: activități care prezintă riscuri ridicate, adică activități pentru care este adecvat nivelul 4 de izolare pentru protecția sănătății umane și a mediului, în care se utilizează microorganisme modificate genetic din grupa 4 sau, prin modificări, aparținând grupelor 1, 2 și/sau 3.

Încadrarea în una dintre cele 4 clase indică conformarea cu nivelurile de izolare.

În cazul în care există o incertitudine în privința clasei de încadrare a utilizării în condiții de izolare propuse, se aplică măsuri de protecție mai severe, specifice pentru clasele superioare imediat următoare, cu excepția cazurilor în care se stabilește, de comun acord cu autoritatea competentă, că există dovezi suficiente care justifică aplicarea măsurilor mai puțin severe.

La evaluarea riscului se iau în considerare, în principal, aspectele de gestiune a deșeurilor, eliminarea acestora, decontaminarea, aplicându-se, după caz, măsurile de biosecuritate necesare pentru protecția sănătății umane și a mediului.

Pentru fiecare autorizație, utilizatorul are obligația de a elabora și a gestiona un registru al evaluării riscului parte a Registrului utilizatorului, care este pus la dispoziția autorității competente în cadrul notificărilor.

Utilizatorul transmite autorității competente date privind activitățile cu microorganisme modificate genetic în condiții de izolare, conform cerințelor Registrului activităților de utilizare în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic.

Utilizarea microorganismelor modificate genetic în condiții de izolare depinde de scopul și amplitudinea utilizării și se clasifică după cum urmează:

a) utilizare de tip A – orice activitate în scop de cercetare-dezvoltare sau în scopuri fără caracter industrial ori comercial și la scară redusă, cu volumul culturii microbiene, în sistem închis, sub 10 litri;

b) utilizare de tip B, altele decât cele prevăzute la lit. a).

8.4. Măsuri de biosecuritate

Utilizatorul aplică principiile generale, măsurile de izolare și alte măsuri de protecție adecvate, stabilite în anexa nr. 4, corespunzătoare clasei de utilizare în condiții de izolare, astfel încât gradul de expunere la orice microorganism modificat genetic, a locului de muncă, precum și a mediului să fie menținut la cel mai redus nivel posibil pentru asigurarea unui nivel adecvat de biosecuritate.

Evaluarea riscului prevăzut la art. 7 alin. (2), precum și măsurile de izolare și alte măsuri de biosecuritate aplicate se revizuiesc anual, și ori de câte ori este necesar, dacă:

a) măsurile de izolare aplicate nu mai sunt adecvate;

b) clasa în care au fost încadrate utilizările în condiții de izolare nu mai este de actualitate;

c) există informații noi care fac ca evaluarea să nu mai fie corespunzătoare, avându-se în vedere noile cunoștințe științifice sau tehnice (art. 8).

A. Registrul activităților de utilizare în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic. Autoritatea competentă elaborează și gestionează Registrul activităților de utilizare în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic.

Înregistrarea incintelor în Registru este obligatorie pentru ca acestea să poată fi destinate activităților care implică utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic.

Documentul se realizează ca bază de date electronică, elaborată în limbile română și engleză, și include:

a) Registrul utilizatorului, care cuprinde registrul evaluărilor de risc, lista microorganismelor modificate genetic, date relevante privind conținutul notificării, al autorizației, planuri de urgență, accidente, remediere, transport transfrontieră. De asemenea, acesta cuprinde date relevante privind resursele umane și financiare, controlul și inspecția, gestionarea deșeurilor;

b) Registrul pentru accidente și remediere, care cuprinde date relevante transmise de utilizator autorității competente;

c) Registrul pentru inspecție și control, care cuprinde date relevante primite de la autoritățile implicate în inspecție și control;

d) Registrul mișcării transfrontieră, care cuprinde date relevante transmise de autoritatea vamală, utilizator, state membre, terțe țări.

Registrul constituie baza de date la nivel național privind activitățile cu microorganisme modificate genetic și necesară pentru elaborarea și transmiterea de către autoritatea centrală pentru protecția mediului către Comisia Europeană a rapoartelor privind utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic și este pus la dispoziția autorității publice centrale pentru protecția mediului.

B. Procedura de autorizare. Utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic are loc numai în incintele înregistrate în Registru, care au urmat procedura de notificare și au primit autorizația de utilizare; după acceptarea notificării, autoritatea competentă:

a) informează și consultă publicul cu privire la notificarea primită;

b) în termen de 5 zile de la acceptarea notificării consultă Comisia pentru securitate biologică, care emite un aviz științific în termen de maximum 14 zile pentru condiții de izolare clasele 1 și 2 și, respectiv, maximum 21 de zile pentru condiții de izolare clasele 3 și 4; aceste termene nu intră în calculul perioadei de autorizare;

c) în termen de 5 zile de la primirea avizului Comisiei pentru securitate biologică, publică acest aviz științific și solicită avizele autorităților implicate.

Autorizația pentru utilizarea microorganismelor modificate genetic în condiții de izolare este emisă pe suport hârtie și în format electronic, în limbile română și engleză, și conține:

a) informații generale: denumirea persoanei juridice, sediul, numele și prenumele persoanei de contact, cu poziția în cadrul organizației, telefon, fax, număr de înregistrare în registrul comerțului;

b) caracteristicile microorganismului modificat genetic care va fi utilizat în condiții de izolare;

c) descrierea modificării genetice care are loc, cu indicații stricte privind microorganismele modificate genetic intermediare, obținute până la forma finală;

d) condițiile de izolare, măsurile de biosecuritate care se aplică pentru protecția sănătății umane și a mediului, cu referire strictă asupra gestiunii deșeurilor, planurilor de urgență în caz de accident, remediere și implicații de ordin național și comunitar;

e) categoria de risc pentru care a fost emisă autorizația;

f) scopul utilizării, utilizare de tip A sau B;

g) perioada de valabilitate a autorizației;

h) capacitatea de gestiune a utilizatorului privind aceste activități;

i) obligativitatea utilizatorului ca în maximum 30 de zile de la data primei autorizări să transmită datele complete ale sistemului intern de biosecuritate;

O copie a autorizației este transmisă, în termen de 7 zile de la emitere, tuturor autorităților implicate în procesul de autorizare, în conformitate cu competențele acestora.

De precizat că autorizația nu se poate transmite altei persoane juridice.

Termenul de valabilitate al autorizației se stabilește după cum urmează:

- a) condiții de izolare clasă 1 – maximum 10 ani;
- b) condiții de izolare clasă 2 – maximum 4 ani;
- c) condiții de izolare clasele 3 și 4 – maximum 1 an.

În perioada de autorizare, specifică clasei de izolare, utilizatorii sunt obligați să notifice autoritatea competentă pentru orice schimbare survenită față de conținutul autorizației, iar autoritatea competentă decide asupra revizuirii autorizației.

Modificarea condițiilor pentru aceeași clasă de utilizare sau a clasei de utilizare fără notificarea autorității competente conduce la suspendarea sau anularea autorizației.

Rezultatele negative privind inspecția și controlul condițiilor de izolare pentru utilizarea microorganismelor modificate genetic conduc la aplicarea de sancțiuni și suspendarea/anularea autorizației.

Valabilitatea autorizației de utilizare în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic încetează la expirarea termenului pentru care aceasta a fost emisă; în termen de 30 de zile de la data încetării sau a expirării termenului de valabilitate, utilizatorul este obligat să transmită autorității competente un raport care conține recomandări privind utilizarea în condiții de izolare specifice clasei de risc pentru care utilizatorul a fost autorizat, ca urmare a experienței acumulate.

Cu 45 de zile înainte de data expirării autorizației de utilizare a microorganismelor modificate genetic clasele 1 și 2, respectiv 90 de zile pentru clasele 3 și 4, utilizatorul transmite o notificare de reînnoire către autoritatea competentă care conține:

- a) cererea de reînnoire a autorizației;
- b) copia după autorizația privind utilizarea microorganismelor modificate genetic în condiții de izolare;
- c) raportul privind activitatea autorizată anterior;
- d) recomandarea, pe seama experienței acumulate anterior, privind modificarea sau completarea condițiilor din autorizația inițială, după caz;
- e) orice altă informație nouă, devenită disponibilă, privind riscurile posibile;
- f) dovada achitării tarifului corespunzător solicitării.

După primirea dosarului de notificare a reînnoirii autorizației, autoritatea competentă verifică informația și în termen de 15 zile de la primirea solicitării, decide acceptarea notificării, informează în scris notificatorul și solicită avizul Comisiei pentru securitate biologică și al autorităților implicate, sau nu acceptă notificarea și comunică în scris notificatorului motivele refuzului, precum și cerințele privind informații suplimentare.

În baza avizelor autorităților implicate și al Comisiei pentru securitate biologică, autoritatea competentă reînnoiește autorizația.

Notificatorul care este în posesia autorizației inițiale pentru utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic poate continua activitatea până la obținerea autorizației autorității competente.

Autoritatea competentă este abilitată să dispună revizuirea, suspendarea și/sau anularea autorizației în anumite condiții.

C. Importul și exportul microorganismelor modificate genetic. Importul în România al unui microorganism modificat genetic destinat exclusiv utilizării în condiții de izolare este permis numai persoanelor juridice și numai dacă aceasta a primit înaintea importului o autorizație emisă de autoritatea competentă și dacă deține o copie a acordului de export din partea țării exportatoare în acest sens.

Totodată importul trebuie să aibă loc exclusiv pentru utilizare în condiții de izolare, conform autorizației.

Persoana juridică care intenționează să importe un microorganism modificat genetic destinat exclusiv utilizării în condiții de izolare este obligată să informeze autoritatea competentă:

a) cu minimum 15 zile înainte de efectuarea fiecărui import privind microorganismele modificate genetic – grupele de risc 1 și 2, punctul de trecere a frontierei de stat pentru intrarea pe teritoriul României;

b) cu minimum 30 de zile înainte de efectuarea fiecărui import privind microorganismele modificate genetic – grupele de risc 3 și 4, punctul de trecere a frontierei de stat pentru intrarea pe teritoriul României.

Perioada de emitere a unui acord de import privind utilizarea microorganismelor modificate genetic în condiții de izolare este de:

a) maximum 15 zile de la data acceptării dosarului de notificare pentru microorganismele modificate genetic – grupele de risc 1 și 2, la care se adaugă termenele pentru primirea informațiilor suplimentare cerute de către autoritatea competentă;

b) maximum 20 de zile de la data acceptării dosarului de notificare pentru microorganismele modificate genetic – grupele de risc 3 și 4, la care se adaugă termenele pentru primirea informațiilor suplimentare cerute de către autoritatea competentă.

Persoanele responsabile pentru importul unui microorganism modificat genetic destinat utilizării în condiții de izolare asigură respectarea prevederilor prezentei ordonanțe de urgență, luând toate măsurile pentru ca activitățile să se desfășoare fără efecte adverse asupra sănătății umane și mediului. Importatorul este obligat să notifice fără întârziere autorității competente sosirea mărfurilor în punctul de trecere a frontierei de stat.

Acordul de import pentru utilizarea microorganismelor modificate genetic în condiții de izolare este valabil doar pentru importul în cauză, în condițiile prevăzute de acesta.

Exportul din România în afara Comunității al unui microorganism modificat genetic destinat exclusiv utilizării în condiții de izolare se realizează cu respectarea prevederilor Regulamentului (CE) nr. 1.946/2003¹ și ale O.U.G. nr. 195/2005.

D. Informarea și consultarea publicului. Procedura de autorizare a activităților de utilizare a microorganismelor modificate genetic în condiții de izolare este publică; în termen de 10 zile de la data acceptării notificării, autoritatea competentă o publică pe pagina de internet; iar propunerile și comentariile publicului se transmit autorității competente în termen de 30 de zile de la data afișării notificării.

Pentru utilizarea în condiții de izolare clasele 3 și 4, după caz, autoritatea competentă organizează dezbateri publice care sunt suportate de notificator.

În urma dezbaterii publice, autoritatea competentă întocmește un raport care este transmis autorităților implicate în procedura de notificare.

¹ JO L 287 din 5 noiembrie 2003.

De precizat că autoritatea competentă poate solicita suportul comitetelor de etică naționale și comunitare pentru consiliere privind implicațiile etice ale utilizării microorganismelor modificate genetic în condiții de izolare.

E. Regimul informațiilor confidențiale. În cazurile în care informațiile din notificare vin în contradicție cu prevederile H.G. nr. 878/2005 privind accesul publicului la informația privind mediul¹, trebuie furnizate elemente justificative.

Autoritatea competentă decide după consultarea cu notificatorul care informații sunt confidențiale.

Nu pot fi considerate confidențiale:

- a) caracteristicile generale ale microorganismului modificat genetic;
- b) denumirea și sediul firmei;
- c) locația incintei și scopul utilizării;
- d) clasa utilizării în condiții de izolare și măsurile de biosecuritate;
- e) evaluarea riscului;
- f) planul de urgență.

Informațiile confidențiale sunt accesibile:

- a) autorităților implicate, după caz;
- b) Comisiei Europene și autorităților competente ale statelor membre, după caz.

Dacă notificatorul retrace notificarea, autoritățile implicate și Comisia pentru securitate biologică respectă confidențialitatea informațiilor furnizate.

F. Etichetarea și ambalarea. Etichetarea de către utilizator a recipientelor care conțin microorganisme modificate genetic este obligatorie.

Eticheta conține semnul de pericol biologic, numele microorganismului modificat genetic, data ambalării și semnătura utilizatorului; în cazul transportului transfrontieră ea conține semnul de pericol biologic, codul unic de identificare, unde există, data ambalării și denumirea microorganismului modificat genetic. Microorganismele modificate genetic se ambalează și se etichetează în conformitate cu cele mai bune practici de laborator.

G. Planul de urgență și managementul accidentelor. Planul de urgență este un document elaborat de utilizator și care descrie activitățile și măsurile necesare pentru diminuarea sau eliminarea efectelor accidentelor asupra sănătății umane și mediului.

Înainte de începerea unei utilizări în condiții de izolare, autoritățile implicate prin activități de inspecție și control verifică:

- a) planul de urgență și informația necesară a fi furnizată;
- b) măsurile și activitățile necesare pentru a evita posibile eșecuri în aplicarea măsurilor de biosecuritate ce pot conduce la apariția unor pericole serioase, cu efecte imediate sau întârziate asupra sănătății umane din afara incintei și/sau asupra mediului, cu excepția cazurilor în care planul de urgență a fost redactat conform altor acte normative comunitare și legislației naționale.

Informațiile privind planurile de urgență sunt actualizate anual de către utilizator și puse la dispoziția autorităților.

Autoritatea competentă transmite autorității publice centrale pentru protecția mediului planul de urgență, pe care îl pune la dispoziția autorităților competente din statele membre pentru consultări în cadrul relațiilor bilaterale.

¹ M.Of. nr. 760 din 22 august 2005.

De asemenea colaborează cu autoritatea competentă pentru protecția mediului despre orice schimb de informații cu statele membre care are loc în domeniu.

În cazul producerii unui accident, utilizatorul este obligat să aplice măsurile și activitățile descrise în planul de urgență, să informeze imediat, în maximum o oră, prin telefon, poștă electronică sau fax, autoritatea competentă și să da în maximum 24 de ore o declarație care să cuprindă datele relevante ale accidentului.

Capitolul VII

Regimul deșeurilor

Societatea de consum a adus, pe lângă binefacerile sale, și multiple probleme dificile, printre care cele de ordin tehnic, economic și juridic privind existența deșeurilor și cerința eliminării (diminuării) acestora. Primele se referă la posibilitățile oferite de știința și tehnica actuală în direcția diminuării, reciclării, tratării și eliminării deșeurilor; cele din a doua categorie se referă la implicațiile economice pe care le presupun aceste operațiuni, iar cele din ultima categorie, la evoluția și starea reglementărilor legale în materie.

Poluarea prin producerea de deșeuri este practic una inevitabilă, având în vedere faptul că orice activitate generează resturi neutilizabile, iar cantitatea acestora se amplifică permanent din cauza sporirii nevoilor societății. Problema colectării și eliminării lor, apărută inițial din rațiuni de igienă și salubritate publică, datează de mult timp. În anii 1970, conjugarea efectelor noilor moduri de consum, mari generatoare de deșeuri cu implicațiile celor două șocuri petroliere (din 1974 și 1979) a precipitat afirmarea necesității dezvoltării unor politici de gestiune a deșeurilor.

Relevarea finitudinii rezervelor de materii prime și a resurselor clasice de energie, asociată cu emergența ideilor ecologiste și conștientizarea imperativului protecției mediului au condus la adoptarea primelor reglementări naționale și comunitare în domeniu. Dublul aspect al problemei: environmental și economic își pune amprenta și asupra modalităților, tehnicilor și instrumentelor juridice utilizate pentru rezolvarea implicațiilor deșeurilor.

Secțiunea 1. Regimul juridic general al deșeurilor stabilit prin O.U.G. nr. 195/2005

Conform statutului său de reglementare-cadru în materia protecției mediului, O.U.G. nr. 195/2005 se mărginește la a stabili câteva reguli privind gestionarea deșeurilor în condiții de protecție a sănătății populației și mediului (art. 29). După ce se referă în general la competențele de efectuare a controlului în domeniu și la atribuțiile și obligațiile ce revin autorităților administrației publice locale, precum și persoanelor fizice juridice care desfășoară activități de gestionare a deșeurilor, Ordonanța stipulează o serie de măsuri specifice:

- interzicerea introducerii pe teritoriul României a deșeurilor de orice natură, în scopul eliminării acestora;
- realizarea introducerii pe teritoriul României a deșeurilor, în scopul recuperării, în baza reglementărilor specifice în domeniu, cu aprobarea Guvernului, în conformitate cu reglementările comunitare și naționale;
- valorificarea deșeurilor numai în instalații, prin procese sau activități autorizate de autoritățile publice competente;
- realizarea tranzitului și exportului de deșeuri de orice natură în conformitate cu acordurile și convențiile la care România este parte și cu legislația națională specifică în domeniu (art. 32);

- realizarea transportului intern al deșeurilor periculoase conform prevederilor legale specifice, iar a transportului internațional și tranzitul deșeurilor periculoase în conformitate cu prevederile acordurilor și convențiilor internaționale la care România este parte (art. 33).

Secțiunea a 2-a. Regimul juridic de gestionare a deșeurilor

Regimul juridic al activităților de producere și gestionare a deșeurilor în condiții de asigurare a unui nivel corespunzător de protecție a mediului și a sănătății populației, pe baza principiilor și elementelor strategice care conduc la dezvoltarea durabilă a societății este stabilit prin Legea nr. 211/2011 privind regimul deșeurilor, republicată¹, și Legea serviciului de salubritate a localităților nr. 101/2006, care transpun în legislația națională Directiva 75/442/CEE privind deșeurile², Directiva 91/689/CEE privind deșeurile periculoase³ și Directiva Parlamentului European și a Consiliului 2006/12/CE privind deșeurile⁴.

În înțelesul actului normativ deșeu semnifică orice substanță sau orice obiect din categoriile stabilite de acesta, de care deținătorul se debarasează, are intenția sau obligația de a se debarasa⁵. Categoriile de deșeuri vizate de lege sunt precizate în anexa nr. 1B, printre acestea aflându-se: reziduuri de producție sau consum, produse în afara standardelor sau cu valabilitate expirată, materiale deversate accidental, contaminate sau impurificate, reziduuri de la procese industriale, materiale contaminate ș.a.

Ca obiective prioritare ale gestionării deșeurilor sunt considerate:

- a) prevenirea;
- b) pregătirea pentru reutilizare;
- c) reciclarea;
- d) alte operațiuni de valorificare, de exemplu valorificarea energetică;
- e) eliminarea [art. 4 alin. (1)].

Acestea au ca scop încurajarea acțiunii în materie de prevenire a generării și gestionării eficiente și eficace a deșeurilor, astfel încât să se reducă efectele negative ale acestora asupra mediului.

§1. Regimul administrării deșeurilor

În concepția legii române, administrarea deșeurilor se desfășoară pe baza unor condiții generale, prin autorizarea activităților legate de deșeuri și se asigură prin controlul acestora.

¹ M.Of. nr. 220 din 28 martie 2014.

² JO L 194 din 25 iulie 1975.

³ JO L 377 din 31 decembrie 1991.

⁴ JO L 114 din 27 aprilie 2006.

⁵ O.U.G. nr. 195/2005, cuprinde următoarele definiții: *deșeuri* – orice substanță sau orice obiect din categoriile stabilite de legislația specifică privind regimul deșeurilor, pe care deținătorul le aruncă, are intenția sau are obligația de a-l arunca; *deșeuri reciclabile* – deșeu care poate constitui materia primă într-un proces de producție pentru obținerea produsului inițial sau pentru alte scopuri; *deșeuri periculoase* – deșeuri încadrate generic conform legislației specifice privind regimul deșeurilor, în aceste tipuri sau categorii de deșeuri și care au cel puțin un constituant sau o proprietate care face ca acestea să fie periculoase.

1.1. Abordarea preventivă a gestionării deșeurilor

Ca expresie a noii concepții europene privind gestiunea (managementul) deșeurilor, atât legislația europeană, cât și cea românească, sub influența evidentă a principiilor prevenirii, precauției și poluatorul-plătește, acordă o importanță deosebită unei abordări preventive în acest domeniu. Astfel, înainte de impunerea unui regim propriu-zis de eliminare, tratare și revalorificare a deșeurilor, se impune ca orice proces de producție, ce are ca finalitate obținerea unui bun sau a unui serviciu, să aibă în vedere, atât sub aspect cantitativ, cât și sub aspect calitativ, deșeurile ce vor reieși în urma acestei activități.

Principiul prevenirii se exprimă prin faptul că, în activitatea de producție, titularul utilizează tehnici și procedee care să producă un impact cât mai redus asupra mediului, atât în ceea ce privește această etapă, cât și produsul finit, care, ulterior, va deveni deșeu. În privința principiului precauției, producătorul evită să utilizeze procedee și tehnici care ar avea un impact negativ semnificativ asupra mediului, manifestat, în contextul dat, și prin dificultățile ce pot apărea în tratarea deșeurilor provenite din produsele sale. În fine, principiul poluatorul-plătește se concretizează prin faptul că, costurile aferente eliminării, tratării și revalorificării deșeurilor sunt suportate, în parte, de către producător, prin intermediul costurilor de utilizare a tehnicilor și procedeelelor prietenoase cu mediul.

Art. 12 din Legea nr. 211/2011 conturează cadrul juridic aferent acestor noi imperative; astfel, se arată că, în vederea prevenirii, reutilizării, reciclării și a altor tipuri de valorificare a deșeurilor, autoritatea publică centrală pentru protecția mediului promovează sau, după caz, propune măsuri cu caracter legislativ ori nelegislativ prin care producătorul produsului, persoana fizică autorizată sau persoana juridică ce, cu titlu profesional, proiectează, produce, prelucrează, tratează, vinde ori importă produse este supus unui regim de răspundere extinsă a producătorului.

În continuare, legea oferă o enumerare nelimitativă a acestor măsuri posibile, după cum urmează:

- încurajarea adoptării, încă din faza de proiectare a produselor, a unor soluții care să reducă impactul asupra mediului și generarea de deșeuri în procesul de fabricație și pe perioada de utilizare a produselor și care să asigure respectarea prevederilor legale, atunci când acestea devin deșeuri;
- încurajarea producției și comercializării de produse cu utilizări multiple, durabile din punct de vedere tehnic și care, după ce devin deșeuri, pot fi valorificate în mod corespunzător și a căror eliminare este compatibilă cu principiile de protecție a mediului;
- acceptarea produselor returnate și a deșeurilor rezultate după ce produsele nu mai sunt folosite și asigurarea gestionării ulterioare a acestora fără a crea prejudicii asupra mediului sau sănătății populației, precum și asumarea răspunderii financiare;
- punerea la dispoziția publicului a informațiilor disponibile cu privire la caracterul reutilizabil și reciclabil al produselor.

În vederea aplicării efective a acestor măsuri, producătorul trebuie să aibă în vedere, întotdeauna, fezabilitatea tehnică și viabilitatea economică, efectele globale asupra mediului și sănătății populației, precum și impactul social, cu respectarea necesității de a asigura buna funcționare a pieței interne.

1.2. Condiții generale privind gestionarea deșeurilor

Procese și metode folosite pentru valorificarea sau eliminarea deșeurilor trebuie să nu pună în pericol sănătatea populației și a mediului, operatorii economici autorizați în acest sens fiind obligați să respecte în mod deosebit următoarele principii:

- să asigure eliminarea în totalitate a deșeurilor care le sunt încredințate;
- să folosească cele mai bune tehnici disponibile și care nu implică costuri excesive pentru eliminarea deșeurilor;
- să amplaseze și să amenajeze instalația de eliminare a deșeurilor într-un spațiu și în condiții stabilite de autoritățile teritoriale pentru protecția mediului competente;
- să introducă în instalația de eliminare numai deșeurile menționate în autorizația emisă de autoritățile competente și să respecte tehnologia de eliminare aprobată de acestea. Se interzice în mod expres abandonarea, aruncarea sau eliminarea necontrolată a deșeurilor.

Strategia națională de gestionare a deșeurilor 2014-2020 a fost stabilită prin H.G. nr. 870/2013.

De asemenea, se urmărește crearea unei rețele integrate adecvate de instalații de eliminare a deșeurilor, ținând seama de cele mai bune tehnologii disponibile, care nu implică costuri excesive, cu respectarea cerințelor prevăzute în Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană; ea trebuie să asigure eliminarea deșeurilor în instalațiile conforme cele mai apropiate (principiul proximității), prin intermediul celor mai adecvate metode și tehnologii, care să asigure un nivel ridicat de protecție a sănătății populației și a mediului (art. 24).

1.3. Autorizarea activităților legate de deșeuri

Ca regulă generală, persoanele fizice sau juridice care desfășoară operațiunile de eliminare și valorificare a deșeurilor au obligația solicitării și obținerii autorizației/autorizației integrate de mediu de la autoritatea competentă pentru protecția mediului.

În mod obligatoriu autorizațiile trebuie să cuprindă:

- a) tipurile și cantitățile de deșeuri care pot fi tratate;
- b) cerințele tehnice și de orice altă natură aplicabile amplasamentului în cauză pentru fiecare tip de operațiune autorizată;
- c) măsurile de siguranță și de prevenire care trebuie luate;
- d) metoda care trebuie aplicată pentru fiecare tip de operațiune;
- e) monitorizarea și controlul operațiunilor, după caz;
- f) măsurile de închidere și de întreținere ulterioară, după caz. Procedura de autorizare se întregeste cu una de înregistrare. În conformitate cu principiul „poluatorul plătește” costurile operațiilor de eliminare se suportă de către producătorul de deșeuri sau, după caz, de deținătorul actual ori anterior al deșeurilor.

În cazul deșeurilor abandonate și în cazul în care producătorul/deținătorul de deșeuri este necunoscut, cheltuielile legate de curățarea și refacerea mediului, precum și cele de transport, valorificare, recuperare/reciclare, eliminare sunt suportate de către autoritatea administrației publice locale. După identificarea producătorului/deținătorului de deșeuri, acesta este obligat să suporte atât cheltuielile prevăzute la alin. (3), efectuate de autoritatea administrației publice locale, cât și pe cele legate de acțiunile întreprinse pentru identificare (art. 21).

1.4. Controlul activităților legate de deșeuri

Ca metodă de asigurare a respectării dispozițiilor legale în vigoare și a măsurilor administrative de autorizare, controlul activităților legate de deșeuri, cunoaște patru modalități de exercitare: din partea autorităților publice pentru protecția mediului, cea a primarilor unităților administrativ-teritoriale, autorităților de sănătate și respectiv cele vamale.

Astfel, autoritățile publice pentru protecția mediului competente teritorial sunt obligate să efectueze, iar persoanele fizice autorizate și persoanele juridice care efectuează operațiuni de valorificare și eliminare a deșeurilor să se supună unor inspecții periodice pe tematică adecvată. În acest context, autoritățile teritoriale de protecție a mediului inspectează și iau măsuri pentru respectarea de către cei implicați în gestionarea deșeurilor a legislației de mediu în vigoare și a condițiilor de autorizare impuse conform legii, țin evidența și comunică celor interesați informațiile legate de deșeuri, iar autoritatea centrală de protecție a mediului inspectează și ia măsuri pentru respectarea de către cei implicați în gestionarea deșeurilor a legislației de mediu în vigoare și a condițiilor de autorizare impuse conform legii pentru investițiile și activitățile ce se desfășoară pe un teritoriu mai mare decât un județ.

La rândul lor primarii unităților administrativ-teritoriale și persoanele autorizate de aceștia controlează:

a) generarea, colectarea, stocarea, transportul și tratarea deșeurilor menajere și de construcție și implementarea planului de gestiune a acestora;

b) eliminarea deșeurilor de producție și a celor periculoase și implementarea planului local de gestiune a acestora;

c) facilitățile și instalațiile pentru stocarea și neutralizarea deșeurilor menajere și de construcție și cele pentru eliminarea deșeurilor industriale și periculoase.

Autoritățile publice teritoriale pentru sănătate exercită controlul sanitar al activităților din domeniul gestiunii deșeurilor cu impact asupra sănătății populației.

În sfârșit autoritățile vamale, cele de control al frontierei și reprezentanții ai autorității de protecție a mediului controlează împreună cu alte autorități publice centrale și locale și iau măsuri pentru asigurarea conformității încărcăturilor cu documentele însoțitoare și pentru respectarea prevederilor legale referitoare la îndeplinirea condițiilor de import, export și tranzit ale deșeurilor.

§2. Regimul gestionării deșeurilor

În înțelesul legii române, gestionarea deșeurilor constituie activitățile de colectare, transport, valorificare și eliminare a deșeurilor, inclusiv supravegherea acestor operații și îngrijirea zonelor de depozitare după închiderea acestora. Ea presupune, ca operațiuni legale, desfășurarea activităților propriu-zise de colectare, transport, tratare și eliminare a deșeurilor, obligațiile aferente ale actorilor implicați și măsurile de realizare a obiectivelor propuse (stimulative și sancționatoare).

2.1. Colectarea, transportul, tratarea și eliminarea deșeurilor

Din perspectiva acestui obiectiv, prevederile Legii nr. 211/2011 rămân limitate și sumare.

Astfel, în funcție de proprietăți, compoziție, valoare și de alte calități deșeurile sunt tratate și transportate astfel încât să nu împiedice utilizarea lor ulterioară și rațională; deșeurile depuse în

depozite temporare sau deșeurile de la demolarea ori reabilitarea construcțiilor sunt tratate și transportate de deținătorii de deșeuri, de cei care execută lucrările de construcție sau de demolare ori de o altă persoană, pe baza unui contract, primăria indicând amplasamentul pentru eliminarea acestora precum și modalitatea de eliminare și ruta de transport până la acesta.

În altă ordine de idei, controlul privind colectarea și operațiunile de transport în cazul deșeurilor periculoase se efectuează de către organismele abilitate prin lege și are în vedere, în mod deosebit, originea și destinația unor astfel de deșeuri.

În cazul în care acestea sunt transportate dintr-un loc în altul transportul trebuie să fie însoțit de un formular de identificare tipizat.

2.2. Obligații, atribuții și răspunderi în domeniul gestionării deșeurilor

Legislația în vigoare prevede două categorii de obligații în acest domeniu în raport cu titularul(ii) lor: obligațiile operatorilor autorizați pentru efectuarea operațiunilor de colectare și transport [art. 22 alin. (2)] și obligații ale producătorilor și/sau deținătorilor de deșeuri [art. 22 alin. (1), (3) și (4)].

La capitolul atribuții și răspunderi, titularii acestora sunt autoritățile administrației publice centrale, având în vedere că autoritatea competentă de decizie și control în domeniul gestiunii deșeurilor este Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice. Alte autorități publice cu atribuții în domeniul gestionării deșeurilor sunt: Ministerul Sănătății Publice, Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale, Ministerul Economiei și Comerțului, Ministerul Administrației și Internelor, Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, Ministerul Apărării, autoritățile administrației publice locale, care sunt obligate, în acest sens, să creeze structuri proprii cu atribuții în materie (art. 50).

2.3. Sancțiuni

În privința sancțiunilor, actul normativ în materie stabilește o serie de infracțiuni (art. 63) și, respectiv, contravenții (art. 61). În ceea ce privește faptele sancționate drept infracțiuni, acestea sunt: importul de aparate, instalații, echipamente, utilaje, substanțe și produse folosite și uzate, din categoria deșeurilor interzise la import; neluarea sau nerespectarea măsurilor obligatorii în desfășurarea activităților de colectare, tratare, transport, valorificare și eliminare a deșeurilor periculoase; comercializarea, abandonarea și/sau neasigurarea încărcăturii deșeurilor pe durata și pe parcursul tranzitării teritoriului României; refuzul de returnare în țara de origine a deșeurilor introduse în țară în alte scopuri decât cel al eliminării și pentru care s-a dispus măsura returnării de către autoritatea competentă; introducerea în țară a deșeurilor în scopul eliminării și/sau neutilizarea acestora în scopul pentru care au fost introduse; acceptarea de către operatorii de depozite/incineratoare, în vederea eliminării, a deșeurilor introduse ilegal în țară și/sau a deșeurilor introduse în țară în alte scopuri decât cel al eliminării și care nu au putut fi utilizate în scopul pentru care au fost introduse.

Secțiunea a 3-a. Gestionarea deșeurilor industriale reciclabile

Regimul juridic al gestionării deșeurilor industriale reciclabile în condiții de protecție a mediului și a sănătății populației este stabilit prin tot Legea nr. 211/2011, propunându-se astfel un regim unitar al deșeurilor, spre deosebire de reglementarea anterioară, care trata deșeurile reciclabile separat (prin O.U.G. nr. 16/2001¹). Referitor la grupele de deșeuri industriale reciclabile (metalice feroase și neferoase, de hârtii-cartoane, de sticlă, de mase plastice, de cauciuc și textile), legea face trimitere la legislația europeană în domeniu, acestea fiind precizate în cuprinsul H.G. nr. 856/2002 privind evidența gestiunii deșeurilor și pentru aprobarea listei cuprinzând deșeurile, inclusiv deșeurile periculoase, Anexa nr. 2. În înțelesul actului normativ, reciclarea reprezintă orice operațiune de valorificare prin care deșeurile sunt transformate în produse, materiale sau substanțe pentru a-și îndeplini funcția inițială ori pentru alte scopuri, inclusiv retratarea materialelor organice, dar nu include valorificarea energetică și conversia în vederea folosirii materialelor drept combustibil sau pentru operațiunile de umplere. *Valorificare* este considerată orice operațiune care are drept rezultat principal faptul că deșeurile servesc unui scop util prin înlocuirea altor materiale care ar fi fost utilizate într-un anumit scop sau faptul că deșeurile sunt pregătite pentru a putea servi scopului respectiv în întreprinderi ori în economie în general. La baza gestionării deșeurilor industriale reciclabile stau următoarele principii generale:

- a) principiul utilizării numai a acelor procedee de gestionare a deșeurilor industriale reciclabile care nu constituie un risc pentru sănătatea populației și pentru mediul înconjurător;
- b) principiul „poluatorul plătește”;
- c) principiul responsabilității producătorului;
- d) principiul utilizării celor mai bune tehnici disponibile, fără antrenarea unor costuri excesive.

În vederea realizării obiectivelor stabilite în acest sens de lege, producătorii de deșeuri și autoritățile administrației publice locale au următoarele îndatoriri comune:

a) să atingă, până în anul 2020, un nivel de pregătire pentru reutilizare și reciclare de minimum 50% din masa totală a cantităților de deșeuri, cum ar fi hârtie, metal, plastic și sticlă provenind din deșeurile menajere și, după caz, provenind din alte surse, în măsura în care aceste fluxuri de deșeuri sunt similare deșeurilor care provin din deșeurile menajere;

b) să atingă, până în anul 2020, un nivel de pregătire pentru reutilizare, reciclare și alte operațiuni de valorificare materială, inclusiv operațiuni de umplere rambleiere care utilizează deșeuri pentru a înlocui alte materiale, de minimum 70% din masa cantităților de deșeuri nepericuloase provenite din activități de construcție și demolări, cu excepția materialelor geologice naturale.

§1. Obligațiile deținătorilor de deșeuri industriale reciclabile

Pentru atingerea obiectivului gestionării raționale din punct de vedere ecologic a acestor categorii de deșeuri – deopotrivă resursă economică și problemă pentru mediu – legea stabilește obligații speciale, diferențiate în funcție de fiecare deținător.

¹ Ordonanța a fost abrogată prin Legea nr. 211/2011.

Astfel, deținătorii de deșeuri industriale reciclabile, persoane juridice, sunt obligați să asigure strângerea, sortarea și depozitarea temporară a acestora, cu respectarea normelor de protecție a mediului și a sănătății populației, precum și reintroducerea lor în circuitul productiv.

Agenții economici care realizează activități de colectare a deșeurilor industriale reciclabile de la persoane fizice sunt supuși autorizării administrative. Autorizația de colectare se emite de către prefectura județului, cu avizul primăriei comunei, orașului sau municipiului în care își desfășoară activitatea agentul economic respectiv, pe baza dovezii că deține spațiul și dotările corespunzătoare necesare pentru depozitarea deșeurilor colectate și pe baza autorizației de mediu emise de către autoritatea teritorială pentru protecția mediului, conform reglementărilor în vigoare.

Activitatea de valorificare a deșeurilor industriale reciclabile se poate desfășura numai pe bază de *autorizație de valorificare* emisă de către Comisia Națională pentru Reciclarea Materialelor aflată în subordinea Ministerului Industriei și Resurselor. Această autorizație este valabilă pe o perioadă de trei ani de la data emiterii, cu posibilitatea de prelungire.

§2. Alte obligații

Agenții economici specializați în activități de valorificare a deșeurilor industriale reciclabile sunt obligați să livreze materiile prime secundare sau produsele reutilizabile obținute, după caz, conform reglementărilor în vigoare.

La rândul lor, agenții economici care dețin, colectează și/sau valorifică deșeuri industriale reciclabile sunt obligați să țină evidența lor, să raporteze și să furnizeze informații la cererea persoanelor cu drept de control, conform prevederilor prezentei ordonanțe de urgență și ale celorlalte reglementări în vigoare.

Sanțiuni. În condițiile Legii nr. 211/2011, neluarea sau nerespectarea măsurilor obligatorii în desfășurarea activităților de valorificare a deșeurilor periculoase constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 5 ani sau cu amendă.

§3. Gestionarea ambalajelor și deșeurilor de ambalaje

Problema este reglementată în prezent prin H.G. nr. 621/2005 privind gestionarea ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje, cu modificările ulterioare. Reglementările în cauză se aplică cu respectarea prevederilor specifice de calitate existente pentru ambalaj privind siguranța, protecția sănătății și igiena produselor ambalate, cerințele de transport sau prevederile privind gestionarea deșeurilor periculoase.

Se supun regimului special astfel instituit toate ambalajele introduse pe piață, indiferent de materialul din care au fost realizate și de modul lor de utilizare în activitățile economice, comerciale, în gospodăriile populației sau în orice alte activități, precum și toate deșeurile de ambalaje, indiferent de modul de generare.

Principiile specifice activității de gestionare a deșeurilor de ambalaje recunoscute și consacrate juridic sunt:

- a) prevenirea producerii de deșeuri de ambalaje;
- b) reutilizarea ambalajelor;
- c) reciclarea deșeurilor de ambalaje;

d) alte forme de valorificare a deșeurilor de ambalaje, care să conducă la reducerea cantităților eliminate prin depozitare finală.

Secțiunea a 4-a. Gospodărirea în siguranță a deșeurilor radioactive

Regimul juridic al gospodării deșeurilor radioactive este stabilit prin O.G. nr. 11/2003, republicată¹, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 378/2013, și se aplică atât deșeurilor radioactive rezultate din ciclul combustibilului nuclear, cât și celor rezultate din aplicațiile tehnice și tehnologiilor nucleare în industrie, medicină, agricultură și în alte domenii de interes socio-economic, inclusiv a celor rezultate din dezafectarea instalațiilor nucleare și radiologice.

În înțelesul legii, deșeuri radioactive reprezintă materialele radioactive sub formă gazoasă, lichidă sau solidă, pentru care deținătorul acestora nu poate demonstra Comisiei Naționale pentru Controlul Activităților Nucleare (CNCAN), că se prevede sau se consideră o altă utilizare și care conțin radionuclizi în concentrații sau cu contaminări de suprafață superioare unor valori stabilite de CNCAN în conformitate cu reglementările specifice aplicabile emise de aceasta.

Ca expresie a importanței domeniului, statul garantează desfășurarea în siguranță a activităților de dezafectare a instalațiilor nucleare și radiologice și a activităților de gospodărire a deșeurilor radioactive și a combustibilului nuclear uzat rezultate din activitățile de operare și dezafectare a instalațiilor nucleare și radiologice. În plus, statului îi revine răspunderea finală pentru dezafectarea instalațiilor nucleare și radiologice și pentru gospodărirea în siguranță a deșeurilor radioactive și a combustibilului nuclear uzat generate pe teritoriul României (art. 4).

Legea prevede următoarele principii de bază ale gospodării deșeurilor radioactive, inclusiv ale depozitării definitive a acestora:

- a) principiul „generatorul de deșeuri radioactive plătește”;
- b) principiul responsabilității generatorului de deșeuri radioactive;
- c) principiul utilizării celor mai bune tehnici și tehnologii existente fără antrenarea unor costuri nejustificate pentru generațiile viitoare și luându-se în considerare posibilele efecte transfrontaliere;
- d) principiul menținerii generării deșeurilor radioactive la nivelul minim rezonabil din punct de vedere practic, conform normelor naționale și internaționale aplicabile, atât în ceea ce privește activitatea, cât și volumul, prin intermediul unor măsuri de proiectare și practici de exploatare și dezafectare adecvate, inclusiv reciclarea și reutilizarea materialelor;
- e) principiul luării în considerare, în mod adecvat, a interdependențelor dintre toate etapele generării și gospodării deșeurilor radioactive și a combustibilului nuclear uzat;
- f) principiul abordării graduale a punerii în aplicare a unor măsuri, adică documentarea procesului decizional trebuie să fie proporțională cu nivelurile de risc asociate gospodării deșeurilor radioactive și a combustibilului nuclear uzat;
- g) principiul aplicării unui proces decizional bazat pe probe și documentat cu privire la toate etapele gestionării combustibilului nuclear uzat și a deșeurilor radioactive;
- h) principiul gospodării combustibilului nuclear uzat și a deșeurilor radioactive în condiții de siguranță, inclusiv pe termen lung, cu caracteristici de siguranță pasivă, respectiv compo-

¹ M.Of. nr. 289 din 2 mai 2007.

nente de siguranță care nu necesită surse externe de acțiune mecanică, umană sau de energie electrică. Înțelegă totalitatea activităților administrative și operaționale care sunt implicate în manipularea, transportul, pretratarea, tratarea, condiționarea, depozitarea intermediară și depozitarea definitivă a deșeurilor radioactive, gospodărirea în siguranță a deșeurilor radioactive și a combustibilul nuclear uzat este obligația titularilor de autorizație.

Activitățile de gospodărire în siguranță a deșeurilor radioactive și a combustibilului nuclear uzat se desfășoară în baza Strategiei naționale pe termen mediu și lung privind gospodărirea în siguranță a combustibilului nuclear uzat și a deșeurilor radioactive, document care se elaborează de către ANDR, elaborată de Agenția Națională pentru Deșeuri Radioactive și aprobată prin hotărâre a Guvernului, cu consultarea titularilor de autorizație nucleară.

Criteriile de apreciere privind limitele și condițiile tehnice de depozitare definitivă a deșeurilor radioactive sunt stabilite de ANDR și sunt aprobate prin ordin comun al președintelui ANDR [art. 14 lit. j)].

Coordonarea la nivel național a activităților de gospodărire în siguranță a deșeurilor radioactive și de depozitare definitivă a acestora se face de către ANDR, instituție publică de interes național, cu personalitate juridică, care răspunde de depozitarea definitivă a combustibilului nuclear uzat și a deșeurilor radioactive, inclusiv a celor rezultate din dezafectarea instalațiilor nucleare și radiologice (art. 10).

Resursele financiare destinate gospodării în siguranță a deșeurilor radioactive se constituie din contribuții anuale ale titularilor de autorizație nucleară, din venituri rezultate din activități comerciale proprii ori alte surse legale, pentru instalațiile nucleare și/sau radiologice, cu excepția celor de cercetare finanțate integral de la bugetul de stat, și de la bugetul de stat ori alte surse legale, pentru instalațiile nucleare și/sau radiologice de cercetare finanțate integral de la bugetul de stat (art. 19).

Titularii de autorizații nucleare au obligația: de a raporta anual la ANDR cantitatea, tipurile și caracteristicile deșeurilor radioactive generate în anul precedent și cele estimate a fi generate în anul în curs, în vederea actualizării bazei de date pentru inventarul deșeurilor radioactive, de a întocmi rapoarte și alte documente, de a finanța activitățile de colectare, sortare, tratare, condiționare, depozitare intermediară și transport în vederea depozitării definitive a deșeurilor radioactive generate din activitățile de exploatare, întreținere și reparații a instalațiilor nucleare și/sau radiologice, precum și activitățile proprii de cercetare-dezvoltare.

Secțiunea a 5-a. Evidența gestiunii deșeurilor și lista cuprinzând deșeurile, inclusiv deșeurile periculoase

O cerință prealabilă, deosebit de importantă a operațiunii complexe de gestionare a deșeurilor o reprezintă evidența acestora în condiții care să permită transparența și administrarea rațională a acestora. Această activitate este reglementată în prezent prin H.G. nr. 856/2002.

În acest scop, agenții economici care generează deșeuri au obligația să țină o evidență a gestiunii acestora; datele astfel centralizate anual se transmit, la cerere, autorității publice teritoriale pentru protecția mediului.

Agenții economici autorizați să desfășoare activități de colectare, transport, depozitare temporară, valorificare și eliminare a deșeurilor sunt obligați să țină evidența gestiunii deșeurilor numai pentru deșeurile generate în cadrul activităților proprii.

Evidența gestiunii deșeurilor colectate, transportate, depozitate temporar, valorificate și eliminate se raportează de către agenții economici autorizați, la solicitarea autorităților publice teritoriale pentru protecția mediului sau a altor autorități ale administrației publice centrale și locale care au atribuții și răspunderi în domeniul regimului deșeurilor, conform prevederilor legale.

Pentru evidența la nivel național a gestiunii deșeurilor, autoritatea publică centrală de protecție a mediului organizează, împreună cu autoritățile publice teritoriale de protecție a mediului și cu alte instituții aflate în coordonare, raportarea statistică anuală în acest domeniu, conform unei metodologii speciale.

Lista privind deșeurile. Pentru evidențierea gestiunii deșeurilor se întocmește lista cuprinzând deșeurile, inclusiv deșeurile periculoase; tipurile de deșeuri sunt definite în mod individual printr-un cod complet format din șase cifre; titlurile și subtitlurile categoriilor de deșeuri sunt definite printr-un cod format din două, respectiv patru cifre ș.a., conform criteriilor stabilite prin H.G. nr. 856/2002.

Secțiunea a 6-a. Regimul incinerării deșeurilor

Reglementarea activităților de incinerare și co-incinerare a deșeurilor și a măsurilor de control și urmărire a instalațiilor aferente, în scopul prevenirii și controlului integrat al poluării rezultate din activitățile industriale, prevenirii sau, în cazul în care nu este posibil, reducerii emisiilor în aer, apă și sol, precum și pentru prevenirea generării deșeurilor, astfel încât să se atingă un nivel ridicat de protecție a mediului, considerat în întregul său, este realizată prin Legea nr. 278/2013 privind emisiile industriale¹. Legea se aplică tuturor instalațiilor de incinerare și co-incinerare, cu excepția activităților de cercetare și dezvoltare sau testării de noi produse și procese și instalațiilor care tratează următoarele deșeuri:

- deșeuri vegetale din agricultură și forestiere;
- deșeuri vegetale din industria alimentară, în situația în care se valorifică energia termică generată;
- deșeuri vegetale fibroase provenite din producerea a celulozei primare și a hârtiei din celuloză, în cazul în care sunt co-incinerate la locul de producție și energia termică generată este valorificată;
- deșeuri lemnoase, cu excepția celor care pot conține compuși organici halogenați sau metale grele, ca rezultat al tratării cu conservanți a lemnului sau al acoperirii, și care includ, în special, deșeurile lemnoase provenind din construcții și demolări;
- deșeuri de plută;
- deșeuri radioactive;
- cadavre de animale, a căror eliminare respectă și normele sanitar-veterinare;
- deșeuri rezultate din prospectarea și exploatarea resurselor de petrol și gaze provenind de la instalațiile maritime și incinerate la bordul acestora;

¹M.Of. nr. 671 din 1 noiembrie 2013.

- deșeuri sub 50 de tone pe an, pentru instalații experimentale folosite pentru cercetare, dezvoltare și testare în vederea îmbunătățirii procesului de incinerare.

Activitățile de incinerare și co-incinerare sunt subscrise autorizării conform procedurilor specifice.

Secțiunea a 7-a. Regimul depozitării deșeurilor

Cadrul legal pentru desfășurarea activității de depozitare a deșeurilor, atât pentru realizarea, exploatarea, monitorizarea, închiderea și urmărirea postînchidere a depozitelor noi, cât și pentru exploatarea, închiderea și urmărirea postînchidere a depozitelor existente, în condiții de protecție a mediului și a sănătății populației, a fost stabilit prin H.G. nr. 349/2005 privind depozitarea deșeurilor¹, cu modificările ulterioare, al cărui scop declarat îl formează prevenirea sau reducerea efectelor negative asupra mediului, în special poluarea apelor de suprafață, subterane, a solului, aerului, inclusiv a efectului de seră, precum și a oricărui risc pentru sănătatea populației, pe întreaga durată de exploatare a depozitului, cât și după expirarea acestuia.

În accepțiunea actului normativ depozitul este:

- un amplasament pentru eliminarea finală a deșeurilor prin depozitare pe sol sau în subteran, inclusiv;
- spații interne de depozitare a deșeurilor, adică depozite în care un producător de deșeuri execută propria eliminare a deșeurilor la locul de producere;
- o suprafață permanent amenajată (adică pentru o perioadă de peste un an) pentru stocarea temporară a deșeurilor, dar exclusiv;
- instalații unde deșeurile sunt descărcate pentru a permite pregătirea lor în vederea efectuării unui transport ulterior în scopul recuperării, tratării sau eliminării finale în altă parte;
- stocarea deșeurilor înainte de valorificare sau tratare pentru o perioadă mai mică de 3 ani, ca regulă generală, sau stocarea deșeurilor înainte de eliminare, pentru o perioadă mai mică de un an.

În funcție de natura deșeurilor depozitate, care atrage regimul juridic aplicabil acestea sunt clasificate în:

- a) depozite pentru deșeuri periculoase;
- b) depozite pentru deșeuri nepericuloase;
- c) depozite pentru deșeuri inerte; nu se acceptă la depozitare într-un depozit: deșeurile lichide, deșeurile explozive, corozive, oxidante, foarte inflamabile sau inflamabile, deșeurile periculoase medicale, toate tipurile de anvelope uzate, întregi sau tăiate, orice alt tip de deșeuri care nu satisface criteriile de acceptare.

§1. Strategia națională privind reducerea cantității de deșeuri biodegradabile depozitate

Potrivit art. 6 din H.G. nr. 349/2005, autoritatea centrală pentru protecția mediului elaborează, împreună cu autoritățile administrației publice locale și cu autoritățile regionale de

¹ M.Of. nr. 394 din 10 mai 2005.

protecția mediului, Strategia națională privind reducerea cantității de deșeuri biodegradabile depozitate, care face parte integrantă din Strategia națională de gestionare a deșeurilor; ea cuprinde măsuri referitoare la colectarea selectivă, reciclarea, compostarea, producerea de biogaz și/sau recuperarea materialelor și energiei, astfel încât să conducă la realizarea următoarelor obiective:

a) reducerea cantității de deșeuri biodegradabile municipale depozitate la 75% din cantitatea totală, exprimată gravimetric, produsă în anul 1995, în maximum 5 ani de la data de 16 iulie 2001;

b) reducerea cantității de deșeuri biodegradabile municipale depozitate la 50% din cantitatea totală, exprimată gravimetric, produsă în anul 1995, în maximum 8 ani de la data de 16 iulie 2001;

c) reducerea cantității de deșeuri biodegradabile municipale depozitate la 35% din cantitatea totală, exprimată gravimetric, produsă în anul 1995, în maximum 15 ani de la data de 16 iulie 2001.

Prin H.G. nr. 870/2013¹ a fost adoptată o nouă Strategie națională de gestionare a deșeurilor, având ca scop a îndrepta România către o „societate a reciclării”, prin:

- prioritizarea eforturilor din domeniul gestionării deșeurilor în conformitate cu ierarhia deșeurilor;

- încurajarea prevenirii generării deșeurilor și reutilizarea pentru o mai mare eficiență a resurselor;

- dezvoltarea și extinderea sistemelor de colectare separată a deșeurilor în vederea promovării unei reciclări de înaltă calitate;

- dezvoltarea/implementarea tehnologiilor/instalațiilor de reciclare și/sau valorificarea cu randament ridicat de extragere și utilizare a materiei prime din deșeuri;

- susținerea recuperării energiei din deșeuri, după caz, pentru deșeurile care nu pot fi reciclate;

- reducerea cantităților de deșeuri eliminate prin depozitare.

Obiectivele generale ale noii strategii pot fi sintetizate după cum urmează:

Luând în considerare aceste aspecte ne propunem:

- prioritizarea eforturilor în domeniul gestionării deșeurilor în linie cu ierarhia deșeurilor (prevenirea; pregătirea pentru reutilizare; reciclarea; alte operațiuni de valorificare, de exemplu, valorificarea energetică; eliminarea);

- dezvoltarea de măsuri care să încurajeze prevenirea generării de deșeuri și reutilizarea, promovând utilizarea durabilă a resurselor;

- creșterea ratei de reciclare și îmbunătățirea calității materialelor reciclate, lucrând aproape cu sectorul de afaceri și cu unitățile și întreprinderile care valorifică deșeurile;

- promovarea valorificării deșeurilor din ambalaje, precum și a celorlalte categorii de deșeuri;

- reducerea impactului produs de carbonul generat de deșeuri;

- încurajarea producerii de energie din deșeuri pentru deșeurile care nu pot fi reciclate;

- organizarea bazei de date la nivel național și eficientizarea procesului de monitorizare;

- implementarea conceptului de „analiză a ciclului de viață” în politica de gestionare a deșeurilor.

¹ M.Of. nr. 750 din 4 decembrie 2013.

Pentru îmbunătățirea serviciilor către populație și sectorul de afaceri, noua SNGD propune următoarele măsuri:

- încurajarea investițiilor verzi;
- susținerea inițiativelor care responsabilizează populația pentru a reduce, a reutiliza, a recicla și a valorifica deșeurile din gospodărie;
- colaborarea cu autoritățile administrației publice locale pentru creșterea eficienței și calității deșeurilor colectate, făcându-le mai ușor de reciclat și valorificat;
- colaborarea cu autoritățile administrației publice locale și sectorul de afaceri pentru îmbunătățirea sistemelor de colectare separată și tratare a deșeurilor.

§2. Reguli generale privind depozitarea

În depozitele de deșeuri periculoase este permisă numai depozitarea deșeurilor periculoase ce îndeplinesc criteriile prevăzute de lege; în cele de deșeuri nepericuloase este permisă depozitarea următoarelor deșeuri:

- a) deșeuri municipale;
- b) deșeuri nepericuloase de orice altă origine, care satisfac criteriile de acceptare a deșeurilor la depozitul pentru deșeuri nepericuloase;
- c) deșeuri periculoase stabile, nereactive, cum sunt cele solidificate, vitrificate, care la levi-gare au o comportare echivalentă cu a celor prevăzute la lit. b) și care satisfac criteriile relevante de acceptare; acestea periculoase nu se depozitează în spații destinate deșeurilor biodegradabile nepericuloase.

Se interzice amestecarea deșeurilor în scopul de a satisface criteriile de acceptare la o anumită clasă de depozite; depozitarea deșeurilor, conform acestor reguli este permisă numai dacă deșeurile sunt supuse în prealabil unor operații de tratare fezabile tehnic și care contribuie la îndeplinirea obiectivelor stabilite de lege.

Criteriile care trebuie îndeplinite de deșeuri pentru a fi acceptate la depozitare pe fiecare clasă de depozit și lista națională de deșeuri acceptate pentru fiecare clasă de depozit sunt stabilite prin Ordinul nr. 95/2005 al MMGA și se revizuiesc în funcție de modificarea condițiilor tehnico-economice.

Totodată, cerințele și măsurile operaționale și tehnice pentru depozitarea deșeurilor în scopul prevenirii sau reducerii cât de mult posibil a efectelor negative asupra mediului și sănătății umane, generate de depozitarea deșeurilor, pe toată durata de exploatare a unui depozit, sunt cuprinse în Normativul tehnic privind depozitarea deșeurilor, aprobat prin Ordinul nr. 757/2004 al MMGA. Normativul tehnic se revizuieste în funcție de modificarea prevederilor legislative naționale și europene și a condițiilor tehnico-economice.

Prevederile normativului tehnic se aplică depozitelor de deșeuri inerte, nepericuloase și periculoase pentru toate etapele de proiectare, construcție, exploatare, închidere și monitorizare postînchidere a unui depozit de deșeuri (H.G. nr. 349/2005).

§3. Cerințe specifice în cadrul procedurii de emitere a acordului și autorizăției de mediu pentru depozitele de deșeuri

Având în vedere specificul activităților aferente domeniului, actul normativ în materie prevede că documentația care se înaintează autorității competente pentru protecția mediului,

în vederea obținerii acordului/acordului integrat de mediu, conține, pe lângă cerințele generale, și următoarele elemente specifice depozitelor de deșeuri:

- a) identitatea solicitantului și a operatorului, atunci când sunt entități diferite;
- b) dovada că proiectul depozitului este în conformitate cu Planul național de gestionare a deșeurilor și cu planurile regionale de gestionare a deșeurilor;
- c) descrierea tipului și a cantității totale de deșeuri care urmează să fie depozitate;
- d) capacitatea de depozitare propusă pe amplasament;
- e) descrierea amplasamentului, inclusiv gestiunea apelor, caracteristicile sale hidrogeologice și geologice; aceste informații se vor asigura prin studii de specialitate întocmite conform prevederilor legale în vigoare;
- f) avizul de gospodărire a apelor emis de autoritatea competentă;
- g) metodele propuse de prevenire și reducere a poluării;
- h) planul de funcționare propus;
- i) planul de închidere propus și procedurile de urmărire postînchidere;
- j) planul de intervenție;
- k) în cazul în care este necesară evaluarea impactului asupra mediului, titularul proiectului este obligat să completeze documentația de solicitare cu informațiile prevăzute în reglementările aferente studiului de impact.

Pentru emiterea acordului/acordului integrat de mediu pentru un depozit trebuie îndeplinite, în mod cumulativ, următoarele condiții:

- a) proiectul de depozit să fie în conformitate cu cerințele prezentei hotărâri și ale prevederilor Normativului tehnic privind depozitarea deșeurilor;
- b) gestionarea depozitului să se încredințeze unei persoane fizice care este competentă tehnic pentru conducerea lui și să se asigure instruirea profesională și tehnică a operatorilor și personalului depozitului;
- c) depozitul să se exploateze astfel încât să se poată lua măsurile necesare pentru a preveni accidente și a limita consecințele lor.

Înainte de începerea operațiilor de depozitare a deșeurilor, autoritatea competentă pentru protecția mediului efectuează un control de specialitate pentru verificarea respectării tuturor cerințelor impuse prin acordul/acordul integrat de mediu. Aceasta nu va reduce în niciun fel responsabilitatea operatorului în condițiile autorizației.

La rândul său autorizația/autorizația integrată de mediu pentru un depozit de deșeuri trebuie să conțină, în afara cerințelor generale prevăzute în legislația de autorizare, și următoarele cerințe specifice:

- a) clasa depozitului;
- b) lista cu tipurile de deșeuri și cantitatea totală de deșeuri care este autorizată să fie depozitată în depozit;
- c) cerințele pentru pregătirea depozitului, operațiile de depozitare, procedurile de monitorizare și control, inclusiv planuri de intervenție în caz de accidente, precum și planul și operațiile de închidere și operațiile de urmărire postînchidere, cu respectarea prevederilor prezentei hotărâri și ale Normativului tehnic privind depozitarea deșeurilor;
- d) obligația operatorului depozitului de a raporta anual autorității competente pentru protecția mediului tipurile și cantitățile de deșeuri eliminate și rezultatele programului de monitorizare;

- e) autorizația emisă de autoritatea administrației publice centrale competentă pentru reglementarea serviciilor de salubritate, care să ateste că operatorul depozitului deține licența pentru desfășurarea activității de administrare a depozitului;
- f) autorizația de gospodărire a apelor emisă de autoritatea competentă;
- g) dovada constituirii garanției financiare (art. 11).

§4. Proceduri de acceptare, de control și de închidere a depozitelor de deșuri

Realizarea regulilor legale de desfășurare a activităților privind deșeurile în condiții de protecție a sănătății umane și a mediului presupune asigurarea unor proceduri speciale, instituite de lege pentru diferitele etape presupuse de acestea. Este vorba de proceduri de acceptare, de control și urmare în faza de exploatare a depozitului și de închidere și postînchidere a acestuia.

Astfel, operatorii depozitelor de deșuri sunt obligați să respecte, la primirea deșeurilor în depozit, următoarele proceduri de recepție:

a) verificarea documentației privind cantitățile și caracteristicile deșeurilor, originea și natura lor, inclusiv buletine de analiză pentru deșeurile industriale, iar pentru deșeurile municipale, când există suspiciuni, precum și date privind identitatea producătorului sau a deținătorului deșeurilor;

b) inspecția vizuală a deșeurilor la intrare și la punctul de depozitare și, după caz, verificarea conformității cu descrierea prezentată în documentația înaintată de deținător, conform procedurii stabilite la pct. 3.1 nivelul 3 din anexa nr. 3;

c) păstrarea, cel puțin o lună, a probelor reprezentative prelevate pentru verificările impuse;

d) păstrarea unui registru cu înregistrările privind cantitățile, caracteristicile deșeurilor depozitate, originea și natura, data livrării, identitatea producătorului, a deținătorului sau, după caz, a colectorului – în cazul deșeurilor municipale, iar în cazul deșeurilor periculoase, a localizării precise a acestora în depozit. Pentru depozitele de deșuri zonale, datele se introduc și pe suport electronic tip bază de date.

În mod obligatoriu, operatorul depozitului eliberează celui care predă deșeurile o confirmare scrisă a recepției fiecărei cantități livrate acceptate la depozit, conform anexei nr. 3 la Procedura de reglementare și control al transportului deșeurilor pe teritoriul României (art. 15).

În faza de exploatare a depozitului de deșuri, operatorul depozitului este obligat să instituie un sistem de automonitorizare a depozitului de deșuri și să suporte costurile acestuia. Procedurile de control și monitorizare în faza de exploatare a unui depozit de deșuri cuprind:

a) automonitorizarea tehnologică;

b) automonitorizarea calității factorilor de mediu (art. 17).

Automonitorizarea tehnologică constă în verificarea permanentă a stării și funcționării următoarelor amenajări și dotări posibile din depozite:

a) starea drumului de acces și a drumurilor din incintă;

b) starea impermeabilizării depozitului;

c) funcționarea sistemelor de drenaj;

d) comportarea taluzurilor și a digurilor;

e) urmărirea anuală a gradului de tasare a zonelor deja acoperite;

- f) funcționarea instalațiilor de epurare a apelor uzate;
- g) funcționarea instalațiilor de captare și ardere a gazelor de depozit;
- h) funcționarea instalațiilor de evacuare a apelor pluviale;
- i) starea altor utilaje și instalații existente în cadrul depozitului, cum ar fi cele de compostare, sortare materiale reciclabile, spălare/dezinfecție auto, incinerare [art. 18 alin. (1)].

La rândul său, automonitorizarea calității factorilor de mediu pentru faza de exploatare se realizează conform reglementărilor și normativelor tehnice stabilite legal.

Referitor la procedurile de închidere a depozitelor de deșeuri și urmărirea postînchidere a acestora, potrivit art. 22 din H.G. nr. 349/2005 depozitul sau o secțiune a depozitului se închide în următoarele situații:

- a) când sunt îndeplinite condițiile cuprinse în autorizația/autorizația integrată de mediu referitoare la perioada de funcționare;
 - b) la cererea operatorului depozitului și după analiza și aprobarea acesteia de către autoritatea competentă pentru protecția mediului;
 - c) prin decizie motivată a autorității competente pentru protecția mediului.
- Etapele de aprobare a închiderii depozitului sau a unei părți din depozit sunt următoarele:
- a) autoritatea competentă pentru protecția mediului evaluează toate rapoartele înaintate de operator conform art. 20 și efectuează o inspecție finală a amplasamentului;
 - b) autoritatea competentă pentru protecția mediului stabilește operațiunile de închidere a depozitului; această decizie nu afectează responsabilitatea operatorului depozitului prevăzută în autorizația de mediu;
 - c) autoritatea competentă pentru protecția mediului comunică operatorului depozitului decizia de închidere (art. 23).

Capitolul VIII

Regimul substanțelor și preparatelor chimice

Utilizarea și circulația substanțelor chimice (periculoase) antrenează din ce în ce mai multe și mai importante riscuri pentru mediu și generează numeroase și diferite pagube. Amploarea fenomenului și consecințele sale au determinat apariția și dezvoltarea unor reglementări specifice la nivel național, internațional și comunitar. Ele se referă în special la cerințe impuse la fabricarea, comercializarea, utilizarea și neutralizarea acestora.

Într-adevăr, expansiunea rapidă a industriei chimice în ultimele decenii și riscurile numeroase și adesea insidioase la adresa mediului astfel generate au făcut necesar un control al produselor chimice periculoase, inclusiv a celor care implică asemenea consecințe în urma unei expunerii frecvente și îndelungate ori efecte cronice în privința sănătății și calității ambiantului. Problema este agravată de interacțiunile sinergice posibile între diferitele produse și substanțe folosite, sub cele mai diverse forme și în registre multiple, ceea ce presupune reglementări din ce în ce mai precise și cu un caracter tehnic pronunțat.

De remarcat faptul că preocupările în materie au apărut în cadrul OCDE, s-au răspândit în Uniunea Europeană și au transgresat simultan în legislațiile naționale.

Secțiunea 1. Regimul juridic al substanțelor și preparatelor chimice periculoase

§1. Regimul substanțelor și preparatelor chimice stabilit prin O.U.G. nr. 195/2005

O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului a instituit regulile generale ale regimului special de reglementare și gestionare a activităților privind fabricarea, introducerea pe piață, utilizarea, depozitarea temporară sau definitivă, transportul intern, eliminarea, manipularea, precum și introducerea și scoaterea din țară a substanțelor și preparatelor periculoase.

Prima regulă astfel stabilită este aceea că activitățile de mai sus sunt permise numai în baza acordului și/sau autorizației de mediu, în vederea obținerii cărora solicitantul trebuie să prezinte organului competent fișa tehnică de securitate și alte informații, în cadrul unei proceduri speciale de autorizare.

Transportul internațional și tranzitul acestor substanțe și preparate, precum și importul și exportul celor restricționate sau interzise la utilizare de către anumite state sau de către România, se realizează în conformitate cu prevederile acordurilor și convențiilor internaționale la care România este parte (art. 25). Controlul respectării reglementărilor privind regimul substanțelor și preparatelor periculoase este efectuat de către autoritatea publică centrală și autoritățile publice teritoriale pentru protecția mediului; pentru controlul importului, exportului și tranzitului acestora în vamă, autoritatea vamală convoacă autoritățile competente în domeniu (art. 26-27).

În art. 28 al O.U.G. nr. 195/2005 sunt stipulate o serie de obligații în sarcina persoanelor fizice și juridice care gestionează substanțe și preparate periculoase, respectiv:

- să țină evidența strictă – cantitate, caracteristici, mijloace de asigurare – a substanțelor și preparatelor chimice periculoase, inclusiv a recipientelor aferente și să furnizeze informațiile cerute, autorităților competente;
- să elimine, în condiții de siguranță pentru sănătatea populației și pentru mediu, substanțele și preparatele periculoase care au devenit deșeuri;
- să identifice și să prevină riscurile pe care substanțele și preparatele periculoase le pot reprezenta pentru sănătatea populației și să anunțe iminența unor descărcări neprevăzute sau accidente autorităților pentru protecția mediului și de apărare civilă.

§2. Regimul juridic special al substanțelor și preparatelor chimice periculoase

Cadrul normativ general pentru controlul efectiv și supravegherea eficientă a regimului substanțelor și preparatelor chimice periculoase, în vederea protejării sănătății populației și a mediului împotriva acțiunii negative a acestora este stabilit prin Legea nr. 360/2003 privind regimul substanțelor și preparatelor chimice periculoase, republicată¹, iar cel privind clasificarea, etichetarea și ambalarea substanțelor și preparatelor chimice periculoase pentru om și mediu, în vederea introducerii pe piață este prevăzută de H.G. nr. 1408/2008², prin care s-a operat transpunerea Directivei europene 67/548/CEE privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative referitoare la clasificarea, ambalarea și etichetarea substanțelor periculoase.

În înțelesul acestor acte normative substanțele („element chimic și compușii săi în stare naturală sau obținuți printr-un proces de producție...”) și preparatele („amestecuri sau soluții de două sau mai multe substanțe”) periculoase sunt prevăzute în art. 7 din H.G. nr. 1408/2008 (explozive, oxidante, extrem de inflamabile, foarte inflamabile, foarte toxice, toxice, nocive, corozive, iritante, sensibilizante, cancerigene, mutagene, toxice pentru reproducere și periculoase pentru mediu). Lista acestora este stabilită prin anexă la prezenta hotărâre.

Substanțele se clasifică în baza proprietăților lor, în conformitate cu categoriile arătate mai sus. Procedura privind clasificarea lor este stabilită prin act normativ, iar testarea proprietăților lor fizico-chimice, a toxicității și ecotoxicității se efectuează potrivit metodelor prevăzute prin reglementările în vigoare.

2.1. Reglementarea activităților ce implică substanțe și preparate periculoase

Reglementarea are la bază următoarele principii:

- a) principiul precauției în gestionarea substanțelor și a preparatelor chimice periculoase, în vederea prevenirii pagubelor față de sănătatea populației și de mediu;
- b) principiul transparenței față de consumatori, asigurându-se accesul la informații privind efectele negative pe care le pot genera substanțele și preparatele chimice periculoase;

¹ M.Of. nr. 178 din 12 martie 2014.

² M.Of. nr. 813 din 4 decembrie 2008.

c) principiul securității operațiunilor de gestionare a substanțelor și preparatelor chimice periculoase (art. 2 din Legea nr. 360/2003, republicată¹).

În scopul asigurării protecției mediului și a sănătății populației, anumite substanțe și preparate chimice periculoase stabilite prin hotărâre a Guvernului se restricționează la introducerea pe piață și la utilizare; cele care sunt interzise la producere și utilizare sau a căror utilizare este sever restricționată de către unele țări sunt supuse unui control special atunci când sunt importate sau exportate din România (art. 10).

Introducerea pe piață a substanțelor și preparatelor chimice periculoase care îndeplinesc cerințele prevederilor legale privind clasificarea, ambalarea, etichetarea și procedura de notificare nu poate fi interzisă, restricționată sau împiedicată (art. 21).

La rândul lor, utilizatorii au obligația să folosească substanțele și preparatele chimice periculoase restricționate legal stabilite (art. 7), iar importatorii și exportatorii, de asemenea, substanțe și preparate al căror import/export este controlat prin procedura consimțământului prealabil în cunoștință de cauză (PIC), prevăzută de Convenția de la Rotterdam din 10 septembrie 1998, au obligația să efectueze importul/exportul numai pe bază de notificare, conform acestei proceduri (art. 11).

Substanțele chimice pot fi introduse pe piață, ca atare sau sub formă de preparate, numai dacă au fost notificate autorității competente din România sau unei autorități competente a unuia dintre statele membre ale UE, în condițiile H.G. nr. 1408/2008 (cu modificările ulterioare).

2.2. Regimul clasificării, etichetării și ambalării substanțelor și preparatelor chimice periculoase

Legislația în vigoare prevede ca principii ale acestor activități următoarele:

- a) principiul asigurării unui nivel de protecție adecvat pentru om și mediu;
- b) principiul liberei circulații a bunurilor;
- c) principiul progresului tehnic.

Din perspectiva ambalării, sunt prevăzute cerințe speciale pentru admiterea introducerii pe piață a substanțelor periculoase (privind evitarea oricărei pierderi de conținut, etanșarea, sisteme de închidere, existența sigiliului conform H.G. nr. 1408/2008) și preparatelor periculoase (condiții privind recipientele, sisteme de închidere și siguranță, însemne tactile de avertizare a pericolului ș.a., potrivit art. 7). De aceeași manieră sunt prevăzute cerințe privind etichetarea substanțelor și preparatelor chimice periculoase (art. 8-17) și publicitatea și fișele de securitate (art. 18). Stabilirea de atribuții și răspunderi, precum și a unor sancțiuni (contravenționale și penale) întregesc regimul special în materie.

§3. Agenția Națională pentru Substanțe și Preparate Chimice Periculoase

Organizată în subordonarea Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice, ca persoană juridică de interes public și organ de specialitate al administrației publice centrale, ANSPCP are următoarele atribuții:

a) solicită și primește informații despre proprietățile substanțelor sau ale preparatelor chimice periculoase, inclusiv despre compoziția lor chimică, care vor fi utilizate numai în

¹ M.Of. nr. 178 din 12 martie 2014.

scopul satisfacerii oricărei cerințe medicale impuse de elaborarea măsurilor preventive și curative, în mod special a urgențelor;

b) coordonează în colaborare cu ministerele interesate pregătirea și perfecționarea personalului atestat pentru controlul și supravegherea produselor în domeniul substanțelor chimice și pentru instruirea organismelor responsabile;

c) monitorizează producătorii și importatorii de substanțe și preparate chimice periculoase;

d) coordonează și furnizează suportul informațional în domeniul substanțelor și al preparatelor chimice periculoase;

e) autorizează inspectorii de specialitate pentru controlul respectării prevederilor reglementărilor în domeniul substanțelor și al preparatelor chimice periculoase;

f) furnizează informații specifice și detaliate tuturor agenților și organismelor guvernamentale care au atribuții în domeniul substanțelor și al preparatelor periculoase, cum ar fi autoritățile de protecție a mediului;

g) constată și sancționează încălcarea prevederilor reglementărilor în domeniul substanțelor și al preparatelor chimice periculoase și stabilește măsurile de remediere și termenele pentru îndeplinirea acestora.

§4. Procedura de plasare pe piață a produselor biocide

Stabilită inițial prin H.G. nr. 956/2005¹, cu modificările ulterioare, procedura viza plasarea pe piață pe teritoriul României a produselor biocide, definite ca substanțele active și preparatele conținând una sau mai multe substanțe active, condiționate într-o formă în care sunt furnizate utilizatorului, având scopul să distrugă, să împiedice, să facă inofensivă și să prevină acțiunea sau să exercite un alt fel de control asupra oricărui organism dăunător, prin mijloace chimice sau biologice. Autoritatea competentă pentru reglementarea regimului produselor biocide pe teritoriul României este Ministerul Sănătății, iar atribuțiile privind autorizarea și înregistrarea acestora se exercită de Comisia Națională pentru Produse Biocide, organism de specialitate, fără personalitate juridică.

Produsele biocide supuse reglementării erau clasificate în 23 de tipuri, dispuse în patru grupe principale:

- 1) dezinfectante și produse biocide în general;
- 2) conservanți;
- 3) pesticide nonagricole;
- 4) alte produse biocide.

Puteau fi plasate pe piață și folosite pe teritoriul României numai produsele biocide autorizate, cu excepția celor cu risc scăzut, cu condiția înregistrării acestora, dacă dosarul depus în acest sens conține toate elementele prevăzute de lege. Plasarea pe piață a o serie de produse biocide ce conțineau anumite substanțe active sau substanțele de bază în scopuri biocide care nu erau incluse în „Lista substanțelor de bază aprobate de Comunitatea Europeană” era interzisă.

Eliberată în urma unei proceduri specifice, autorizată era acordată pe o perioadă de maximum 10 ani, în funcție de tipul de produs biocid și fără a depăși termenul limită specificat pentru substanța activă conținută, prevăzută în listele comunitare.

¹ M.Of. nr. 852 din 21 septembrie 2005.

Un produs biocid care era deja autorizat într-un stat membru al Comunității Europene se autoriza și în România în termen de 120 de zile de la primirea cererii, cu condiția ca substanța activă din produsul biocid să fie inclusă în „Lista substanțelor active aprobate de Comunitatea Europeană, admise în componența produselor biocide”, iar cerințele legale să fie îndeplinite. În acest caz se elibera Autorizația de recunoaștere mutuală.

Un produs biocid care era deja înregistrat într-un stat membru al Comunității Europene se înregistra și în România în termen de 60 de zile de la primirea cererii, cu condiția ca substanța activă din produsul biocid să fie inclusă în „Lista substanțelor active aprobate de Comunitatea Europeană, admise în componența produselor biocide cu risc scăzut”. În acest caz eliberându-se înregistrarea de recunoaștere mutuală (art. 19).

Autorizația putea fi *revizuită* în orice moment pe perioada de valabilitate dacă se constata că nu mai erau îndeplinite cel puțin una din condițiile de emitere ori *anulată* dacă:

a) substanța activă nu mai era inclusă în „Lista substanțelor active aprobate de Comunitatea Europeană, admise în componența produselor biocide” sau în „Lista substanțelor active aprobate de Comunitatea Europeană, admise în componența produselor biocide cu risc scăzut”;

b) nu mai erau îndeplinite condițiile de obținere a autorizației;

c) se descoperea că solicitantul a depus la autoritatea competentă documente false sau inexacte cu privire la produsul biocid, pe baza cărora a fost eliberată autorizația (art. 29).

Produsele biocide se clasifică din punct de vedere al pericolozității, ambalarea lor respectă și sunt etichetate conform cerințelor stabilite prin H.G. nr. 937/2010 clasificarea, ambalarea și etichetarea la introducerea pe piață a preparatelor periculoase¹.

În prezent, H.G. nr. 956/2005 a fost înlocuită prin H.G. nr. 617/2014 privind stabilirea cadrului instituțional și a unor măsuri pentru punerea în aplicare a Regulamentului (UE) nr. 528/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 mai 2012 privind punerea la dispoziție pe piață și utilizarea produselor biocide². Nu au fost adoptate încă normele de aplicare ale acestei hotărâri.

¹ M.Of. nr. 690 din 14 octombrie 2010.

² M.Of. nr. 589 din 6 august 2014. Regulamentul (UE) nr. 528/2012 (JO L nr. 167 din 27 iunie 2012).

Capitolul IX

Regimul îngrășămintelor chimice și al produselor de protecție a plantelor

Din cauza efectelor negative pe care le pot produce asupra sănătății umane, bunurilor și mediului în general, îngrășămintele chimice și produsele de uz fitosanitar sunt supuse unui regim juridic special.

Poluările legate de utilizarea pesticidelor și îngrășămintelor chimice determină importante limite pentru producția agricolă. Contaminarea apelor cu nitrați ori distrofizarea lacurilor prin fosfați a făcut necesară limitarea folosirii fertilizanților, precum și a pesticidelor.

Specialiștii au identificat în unele pânze freatice peste 50 de tipuri de pesticide diferite. Unele dintre acestea, precum atrazina, fac apa nepotabilă pe vaste suprafețe, ca urmare a contaminării pânzei prin acest erbicid foarte folosit în cultura porumbului. Bioamplificarea anumitor insecticide în rețelele trofice ridică de asemenea grave probleme ecotoxice. Astfel, în numeroase țări, concentrațiile de DDT din laptele matern depășesc concentrația maximă admisibilă definită de către Organizația Mondială a Sănătății (OMS).

Totodată, este de remarcat faptul că menținerea unor înalte randamente ale culturilor nu va putea fi asigurată în viitor ca urmare a epuizării previzibile a rezervelor de fosfați extractibile prezente în litosferă.

Armonizarea cerințelor obținerii unor producții agricole cât mai înalte, dată fiind cererea crescândă, cu exigențele protecției mediului rămâne o problemă dificilă.

Principala metodă de prevenire a efectelor negative asupra mediului ale acestor substanțe constă în omologarea lor. Această operație are ca scop autorizarea producerii și/sau comercializării diverselor produse de acest gen numai dacă sunt conforme unor norme și standarde stricte. Astfel, două mari categorii de produse sunt supuse omologării. Este vorba mai întâi despre produsele chimice care fac obiectul unui control preventiv al impactului lor, prin intermediul unor autorizări sau declarații prealabile pe lângă autoritățile competente. Apoi, în privința produselor agricole, fitosanitare ori fertilizante, se urmărește asigurarea unor parametri minimi de nocivitate, în special pentru sănătatea umană.

Secțiunea 1. Regimul juridic general

Îngrășămintele chimice și produsele de protecție a plantelor sunt supuse unor reguli generale stabilite prin O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului și unui regim special de reglementare prevăzut prin legislația specifică în domeniul chimicelor.

Pentru realizarea acestor exigențe, legea stabilește că autoritățile publice centrale competente în domeniu, în colaborare cu autoritatea publică culturală de mediu, au următoarele obligații:

- să reglementeze regimul îngrășămintelor chimice și al produselor de protecție a plantelor;
- să organizeze, la nivel teritorial, rețeaua de laboratoare pentru controlul calității îngrășămintelor chimice și al produselor de protecție a plantelor;

- să verifice, prin rețeaua de laboratoare, concentrațiile reziduurilor de produse de protecție a plantelor în sol, recolte, furaje, produse agroalimentare vegetale și animale.

Autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, împreună cu autoritățile publice centrale pentru agricultură, silvicultură, sănătate și cele din domeniul transporturilor sau serviciile descentralizate ale acestora, după caz, supraveghează și controlează aplicarea reglementărilor privind îngrășămintele chimice și produsele de protecție a plantelor, astfel încât să se evite poluarea mediului de către acestea (art. 37).

Potrivit art. 38 persoanele juridice care produc, stochează, comercializează și/sau utilizează îngrășămintele chimice și produse de protecție a plantelor, au următoarele obligații:

a) să producă, stocheze, comercializeze și să utilizeze produse de protecție a plantelor numai cu respectarea prevederilor legale în vigoare;

b) să nu folosească îngrășămintele chimice și produsele de protecție a plantelor în zonele sau pe suprafețele unde sunt instituite măsuri speciale de protecție;

c) să administreze produse de protecție a plantelor cu mijloace aviatice, numai cu avizul autorităților competente pentru protecția mediului, autorităților competente în domeniul sanitar și al comisiilor județene de bază meliferă și stupărit pastoral, potrivit reglementărilor în vigoare, după o prealabilă înștiințare prin mass-media;

d) să aplice, în perioada înfloririi plantelor a căror polenizare se face prin insecte, numai acele tratamente cu produse de protecție a plantelor care sunt selective față de insectele polenizatoare;

e) să livreze, să manipuleze, să transporte și să comercializeze îngrășămintele chimice și produsele de protecție a plantelor ambalate cu inscripții de identificare, avertizare, prescripții de siguranță și folosire, în condiții în care să nu provoace contaminarea mijloacelor de transport și/sau a mediului, după caz;

f) să stocheze temporar îngrășămintele chimice și produsele de protecție a plantelor numai ambalate și în locuri protejate, bine aerisite.

Persoanele juridice interesate în fabricarea și/sau plasarea pe piață a produselor de protecție a plantelor și îngrășămintelor chimice au obligația să solicite și să obțină, în cazul în care legislația specifică prevede aceasta, avizul de mediu pentru produse de protecție a plantelor, respectiv pentru autorizarea îngrășămintelor chimice, în vederea producerii, comercializării și utilizării acestora în agricultură și silvicultură.

De menționat că obligațiile prevăzute la lit. b)-f) revin și persoanelor fizice, în condițiile legii.

Secțiunea a 2-a. Regimul produselor de uz fitosanitar

Prin O.G. nr. 4/1995, cu modificările ulterioare, s-a instituit regimul legal privind fabricarea, comercializarea și utilizarea produselor de uz fitosanitar pentru combaterea bolilor, dăunătorilor și buruienilor în agricultură și silvicultură¹. Din cauza implicațiilor importante de ordin economico-ecologic pe care le prezintă o asemenea activitate, produsele de uz fitosanitar sunt supuse unor reguli speciale vizând omologarea, fabricarea, comercializarea, utilizarea și efectuarea tratamentelor.

¹ M.Of. nr. 213 din 19 septembrie 1995.

În înțelesul actului normativ, produsul de uz fitosanitar reprezintă orice produs din categoria pesticidelor și altor produse de acest gen condiționat și ambalat în vederea prezentării, vânzării și utilizării.

Pesticid este orice substanță chimică sau combinație de substanțe chimice cunoscute sub denumirile generice de bactericide, fungicide, insecticide, acaricide, nematocide, raticide, erbicide și altele asemenea, care se utilizează în agricultură și în silvicultură pentru tratamente fitosanitare ce vizează prevenirea și combaterea bolilor, dăunătorilor și buruienilor în culturile agricole, în plantațiile pomicole și viticole, în păduri, pășuni și fânețe, precum și pentru tratarea materialului semincer, pentru dezinsecția, dezinsecția și deratizarea spațiilor de depozitare a produselor agricole, iar alte produse de uz fitosanitar se referă la produse ce se utilizează ca regulatori de creștere și fructificare a plantelor, produse pentru tratarea pre și postrecoltă a fructelor în scopul prevenirii deteriorării acestora pe timpul transportului sau al depozitării; adjuvanți la utilizarea pesticidelor; produsele cu efect atractant (capcane feromonale, fago și chromoattractive) și repelent; biopreparatele pe bază de microorganisme, virusuri și cele pe bază de insecte entomofage, precum și altele asemenea mijloace care au ca scop creșterea vigoriei și rezistenței, tratarea bolilor neparazitare, reglarea dezvoltării și fructificării plantelor, ameliorarea stării lor fitosanitare și a recoltelor.

§1. Reguli specifice de fabricare și comercializare a produselor de uz fitosanitar

Potrivit reglementărilor legale, fabricarea în România a unor produse de uz fitosanitar care nu sunt omologate pentru utilizare pe teritoriul său, fiind produse în vederea exportului, se poate face numai în baza unei autorizații speciale eliberate de autoritatea publică centrală din domeniul sănătății și cea din domeniul mediului; publicitatea de orice fel, prin orice mijloace, pentru utilizarea produselor de uz fitosanitar care nu sunt omologate pentru utilizarea pe teritoriul României este interzisă (art. 8-9).

Legea instituie condiții speciale, diferențiate pe grupe de produse, cele clasificate în grupele I și a II-a de toxicitate, fiind supuse regimului produselor reglementate cu strictețe, iar cele din grupele a II-a și a IV, unor reguli mai puțin severe.

Produsele de uz fitosanitar clasificate în grupele I și a II-a de toxicitate au regimul produselor reglementate cu strictețe, în care scop:

a) pentru fabricarea, comercializarea, importul, distribuirea și utilizarea lor vor fi autorizate numai persoanele juridice care dispun de personal calificat, confirmat prin certificatul de atestare profesională, cu pregătire fitosanitară de nivel superior și mediu, precum și de mijloacele necesare depozitării, manipulării și utilizării în siguranță a acestor produse, pentru eliminarea riscurilor de intoxicare a oamenilor, și a animalelor precum și pentru protejarea albinelor și a mediului înconjurător;

b) fabricanții, importatorii, comercianții, distribuitorii și utilizatorii autorizați să desfășoare activități cu produse de uz fitosanitar din grupele I și a II-a de toxicitate se vor înregistra, în mod obligatoriu, la serviciile de specialitate ale inspectoratelor județene de poliție în a căror rază teritorială aceștia urmează să-și desfășoare activitatea;

c) sunt interzise comercializarea, distribuirea și utilizarea produselor din grupele I și a II-a de toxicitate de către persoane fizice, precum și de către persoane juridice neautorizate;

d) utilizatorii autorizați pentru folosirea produselor de uz fitosanitar din grupele I și a II-a de toxicitate se vor înregistra la inspectoratele județene pentru protecția plantelor și carantină fitosanitară, inspectoratele de poliție sanitară și medicină preventivă, inspectoratele județene pentru protecția muncii, agențiile județene pentru protecția mediului și la inspectoratele județene de poliție în a căror rază teritorială aceștia urmează să-și desfășoare activitatea;

e) la distribuirea produselor de uz fitosanitar din grupele I și a II-a de toxicitate, fabricanții, importatorii și distribuitorii autorizați au obligația să ceară cumpărătorului autorizația de comercializare (pentru comercianți și distribuitori), iar utilizatorului, autorizația de utilizare, să le verifice valabilitatea și să le înregistreze într-un registru special de evidență a distribuirii acestor produse, potrivit autorizațiilor eliberate. Registrele de evidență vor fi sigilate și paginile numerotate de către inspectoratele județene pentru protecția plantelor și carantină fitosanitară.

În același context produsele de uz fitosanitar din grupele a III-a și a IV-a de toxicitate se pot comercializa și distribui după cum urmează:

a) la comercianți și distribuitori intermediari, dacă aceștia dețin autorizația de comercializare;

b) la prestatori de tratamente fitosanitare autorizați, dacă aceștia dețin autorizația pentru prestare de servicii cu produse de uz fitosanitar;

c) la producătorii agricoli, persoane fizice sau juridice, indiferent de tipul de proprietate și de forma de organizare, în vederea utilizării pentru combaterea bolilor, dăunătorilor și buruienilor pe terenurile pe care le dețin și pentru care nu este necesară nicio autorizație specială de cumpărare și utilizare.

Prestatorii de servicii cu produse de uz fitosanitar și producătorii agricoli persoane juridice pot redistribui cantitățile excedentare de produse de uz fitosanitar pe care le dețin, în limitele termenelor de valabilitate a acestora, după cum urmează:

a) produsele de uz fitosanitar din grupele I și a II-a de toxicitate, numai utilizatorilor autorizați să lucreze cu astfel de produse, potrivit prevederilor prezentei ordonanțe;

b) celelalte produse de uz fitosanitar din grupele a III-a și a IV-a de toxicitate, la toți utilizatorii, persoane juridice sau fizice, numai pentru utilizare proprie, fiind interzisă recomercializarea acestora.

De asemenea, utilizarea produselor de uz fitosanitar se poate face numai în scopurile pentru care au fost omologate și numai în conformitate cu instrucțiunile de utilizare, cu normele și recomandările prevăzute în tehnologiile aprobate de autoritățile publice centrale cu atribuții în domeniul mediului și agriculturii.

În vederea protejării sănătății oamenilor, animalelor și mediului înconjurător, producătorii agricoli, persoane fizice sau juridice, care utilizează pe terenurile pe care le dețin produse de uz fitosanitar din grupele a III-a și a IV-a de toxicitate, au obligația să le depoziteze, să le manipuleze și să le utilizeze în conformitate cu instrucțiunile tehnice care le însoțesc, aprobate potrivit legii.

Tot ca o măsură de protecție, pot efectua tratamente fitosanitare, la solicitarea producătorilor agricoli și a deținătorilor de terenuri cu vegetație forestieră, persoane fizice sau juridice, numai prestatori de servicii care dețin autorizații pentru prestare de servicii cu produse de uz fitosanitar; cei care obțin dreptul de utilizare a produselor din grupele I și a II-a de toxicitate se înregistrează la serviciile de specialitate ale inspectoratelor teritoriale de poliție.

Producătorii agricoli, persoane juridice, care au mijloacele necesare și personal calificat, atestat prin certificat de atestare profesională, eliberat nominal, în urma examenului, de către

inspectoratul județean pentru protecția plantelor și carantină fitosanitară, se pot autoriza și ca prestatori de servicii fitosanitare, cu respectarea dispozițiilor legale și a prevederilor prezentei ordonanțe. De aceste prevederi pot beneficia și unitățile silvice, pentru terenurile cu vegetație forestieră.

Utilizarea produselor de uz fitosanitar este supusă anumitor reguli expres precizate de lege (art. 19-22). Astfel:

- produsele de uz fitosanitar pot fi utilizate numai în scopurile pentru care au fost omologate și numai în conformitate cu instrucțiunile de utilizare;
- producătorii agricoli care utilizează produse de uz fitosanitar din grupele a III-a și a IV-a de toxicitate au obligația să le utilizeze în conformitate cu instrucțiunile tehnice care le însoțesc;
- tratamentele fitosanitare pot fi efectuate numai de către prestatorii de servicii autorizați în acest sens;
- prestatorii de servicii abilitați cu dreptul de utilizare și a produselor din grupele I și a II-a de toxicitate sunt supuși înregistrării la serviciile de specialitate ale inspectoratelor județene de poliție în a căror rază teritorială își desfășoară activitatea;
- producătorii agricoli, persoane juridice, care au nevoie și de produsele din grupele I și a II-a de toxicitate pot cumpăra și utiliza aceste produse numai dacă solicită și obțin autorizația de utilizare;
- acordarea de asistență tehnico-operativă în domeniu fitosanitar;
- avertizarea efectuării tratamentelor de combatere a bolilor, dăunătorilor și bunurilor, prin mijloace și conform procedurilor reglementate;
- stimularea interesului producătorilor agricoli pentru aplicarea tehnologiilor recomandate și evitarea utilizării abuzive a produselor de uz fitosanitar.

În scopul reducerii riscului de impact asupra sănătății oamenilor, animalelor și mediului înconjurător, sunt interzise:

- a) aplicarea cu mijloace avio a produselor de uz fitosanitar din grupele I și a II-a de toxicitate în agricultură și silvicultură;
- b) aplicarea tratamentelor la plantele melifere, cât și la cele care își realizează polenizarea cu ajutorul albinelor, cu produse toxice pentru albine, în perioada înfloriturii. Unele tratamente se pot face numai în cazuri deosebite, cu aprobarea și sub controlul inspectoratului județean pentru protecția plantelor și carantină fitosanitară, al filialei silvice și al agenției județene pentru protecția mediului;
- c) tratamentele cu produse a căror remanență depășește timpul de pauză stabilit pentru punerea în consum a produselor recoltate;
- d) vânzarea și punerea în consum a produselor agricole recoltate fără respectarea timpului de pauză stabilit de autoritățile competente sau cu reziduuri de produse de uz fitosanitar peste limitele maxime admise;
- e) efectuarea de tratamente cu produse fitosanitare interzise în zonele de protecție a apelor, de protecție sanitară și ecologică, precum și în alte zone protejate, stabilite de autoritățile competente;
- f) utilizarea oricărui produs fitosanitar în alte scopuri decât cele pentru care a fost omologat;
- g) efectuarea de tratamente cu produse ale căror reziduuri se acumulează peste limitele maxime admise în soluri, în ape, în furaje și în produsele agroalimentare (art. 27).

§2. Procedura de omologare a produselor de protecție a plantelor în vederea plasării pe piață și a utilizării lor pe teritoriul României

Respectiva procedură este stabilită prin H.G. nr. 1559/2004¹, cu modificările ulterioare, conform căreia pe teritoriul României sunt plasate pe piață și se utilizează produse de protecție a plantelor omologate de către Comisia Națională de Omologare a Produselor de Protecție a Plantelor (CNOPPP), care reprezintă și autoritatea națională desemnată în acest sens.

Produsele de acest gen care nu sunt omologate pot fi produse, depozitate temporar și pot tranzita teritoriul României în vederea comercializării în statele membre ale Uniunii Europene cu condiția ca acestea să fie omologate în unul dintre statele membre respective și să fie supuse cerințelor de inspecție prevăzute de autoritatea competentă.

Procedura de omologare este efectuată de CNOPPP, după criteriile stabilite de H.G. nr. 1559/2004, precum: omologarea produselor de protecție a plantelor numai dacă acestea conțin substanțe active incluse în lista substanțelor active autorizate în UE, omologarea în conformitate cu principiile uniforme de omologare, dacă îndeplinește cerințele legale (art. 9), omologarea să stipuleze cerințele referitoare la plasarea pe piață și la utilizarea produsului.

În vederea asigurării acestor cerințe se efectuează teste și analize oficiale, în condiții agricole, fitosanitare și de mediu adecvate folosirii produsului de protecție a plantelor. Omologarea este acordată pe o perioadă de 10 ani, cu posibilitatea reînnoirii; ea poate fi anulată/retrasă sau modificată, în condițiile legii.

Cererea de omologare este făcută de către sau în numele persoanei responsabile pentru prima plasare pe piață pe teritoriul României a unui produs de protecție a plantelor, fiecare solicitant trebuind să aibă un birou permanent în unul dintre statele membre ale UE și să depună un dosar care să conțină documentele prevăzute de lege (art. 19), care se instrumentează conform unei proceduri speciale. H.G. nr. 1559/2004 mai cuprinde reglementări privind recunoașterea reciprocă a omologărilor, cercetarea și dezvoltarea, schimbul de informații și protecția datelor și confidențialitatea.

Secțiunea a 3-a. Reglementarea nivelurilor maxime de reziduuri de pesticide în plante și produse vegetale

Prin O.U.G. nr. 262/2000², cu modificările ulterioare, s-au prevăzut procedurile de stabilire a nivelurilor maxime de reziduuri de pesticide în plante și produse vegetale. În sensul actului normativ, pesticidele sunt substanțe active și preparate conținând una sau mai multe substanțe active destinate:

- protejării plantelor sau produselor vegetale față de organismele dăunătoare și prevenirii acțiunii acestor organisme dăunătoare;
- influențării proceselor vitale din plante în alt mod decât substanțele nutritive;
- conservării produselor vegetale, în măsura în care acestea nu fac obiectul unor reglementări speciale cu privire la conservanți;

¹ M.Of. nr. 955 din 19 octombrie 2004.

² M.Of. nr. 661 din 15 decembrie 2000. Ordonanța a fost aprobată prind Legea nr. 306/2001.

- distrugerii plantelor nedorite sau distrugerii unor părți din plante, prevenirii sau opririi creșterii nedorite a plantelor.

Nivelul maxim de reziduuri reprezintă concentrația maximă a unui reziduu de pesticid, exprimată în mg/kg, care este legal acceptată în plante sau produse vegetale.

Referitor la termenul de plante acesta desemnează plantele vii, părțile de plante vii, inclusiv fructele proaspete și semințele, iar cel de produse vegetale – produse de origine vegetală neprelucrate sau care au suferit o prelucrare simplă ca măcinarea, uscarea sau presarea, astfel încât nu mai sunt plante. Ca autoritate competentă în materie este desemnat de lege Ministerul Agriculturii și Alimentației prin Agenția Națională Fitosanitară care își exercită competențele în teritoriu prin direcțiile fitosanitare județene, respectiv a municipiului București.

Analizele oficiale ale probelor pentru determinarea calitativă și cantitativă a reziduurilor de pesticide și monitorizarea acestora se efectuează de către Laboratorul Central pentru Controlul Reziduurilor de Pesticide în Plante și Produse Vegetale. Reglementările se referă la plantele și produsele vegetale aflate atât în stare proaspătă, cât și uscate, prelucrate sau incluse într-un aliment complex, destinate importului, exportului sau consumului intern. Nivelurile maxime de reziduuri de pesticide în plante și produse vegetale se stabilesc prin ordin comun al autorităților publice centrale cu atribuții în domeniul agriculturii și cel al sănătății.

Pentru stabilirea nivelurilor maxime de reziduuri de pesticide în plante și produse vegetale uscate sau prelucrate, pentru care nu s-au fixat niveluri maxime de reziduuri de pesticide, se iau în considerare nivelurile maxime de reziduuri de pesticide fixate pentru materiile brute și factorul de diluție și concentrație al procesului de prelucrare; în cazul produselor alimentare complexe din plante sau produse vegetale care conțin un amestec de ingrediente pentru care nu s-au fixat niveluri maxime de reziduuri de pesticide, se iau în considerare nivelurile maxime de reziduuri de pesticide fixate pentru fiecare ingredient și concentrația relativă a acestora în amestec (art. 6).

În situațiile în care Ministerul Sănătății constată că un nivel maxim de reziduuri de pesticide fixat pune în pericol sănătatea oamenilor sau a animalelor, acesta informează de îndată în scris Ministerul Agriculturii și Alimentației, iar prin ordin comun al celor doi miniștri de resort se dispune reducerea nivelului maxim de reziduuri de pesticide care pun în pericol sănătatea oamenilor și a animalelor (art. 7).

În conformitate cu mecanismul comunitar de înregistrare și monitorizare în domeniu, autoritatea competentă transmite Comisiei Europene, până la data de 30 septembrie a fiecărui an, programul național de monitorizare pe următorul an calendaristic. Acest program cuprinde cel puțin:

- a) plantele sau produsele vegetale care urmează a fi controlate și numărul de controale care va fi efectuat;
- b) reziduurile de pesticide care urmează a fi determinate;
- c) criteriile aplicate la întocmirea acestui program.

De asemenea, Autoritatea competentă transmite Comisiei Europene, până la data de 31 august a fiecărui an, rezultatele analizelor efectuate la probele prelevate în anul anterior, în cadrul programului național de monitorizare. Un control prin sondaj și prelevare de probe, efectuat de inspectorii fitosanitari contribuie la asigurarea respectării nivelurilor maxime de reziduuri de pesticide, completat cu stabilirea și sancționarea contravențiilor la regimul legal în materie (art. 9¹).

Secțiunea a 4-a. Activitatea de protecție a plantelor și carantină fitosanitară

Potrivit Legii nr. 37/2006 privind reorganizarea activității de protecție a plantelor și carantină fitosanitară, cu modificările ulterioare, protecția plantelor cultivate, a pădurilor, pășunilor și fânețurilor naturale și a altor forme de vegetație utilă, precum și a produselor vegetale depozitate împotriva bolilor, dăunătorilor și buruienilor, este o problemă de interes național și constituie o obligație pentru autoritățile publice, producătorii agricoli și pentru cetățenii României (art. 1). Ca autoritate de reglementare în domeniul protecției plantelor, carantinei fitosanitare și al produselor de uz fitosanitar, care coordonează și controlează aplicarea prevederilor legale specifice, prin Agenția Națională Fitosanitară, a fost desemnat Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale.

Capitolul X

Regimul activităților nucleare

Radiațiile ionizante, prin transfer de energie la materia vie, produc efecte fie de frecvență și gravitate proporțională cu doza absorbită și peste anumite praguri (efecte nestocastice), fie de frecvență, dar nu de gravitate, proporționale acestei doze (efecte stocastice). Aceste ultime efecte nu sunt cunoscute în mod convenabil decât pentru expuneri la doze ridicate sub forma unui exces într-o populație în raport cu o populație-martor.

Plecând de la datele științifice sintetizate de către Comitetul Științific al ONU pentru Studiul Radiațiilor Ionizante (U.N.S.C.E.A.R.), Comisia Internațională de Protecție Radiologică (CIPR) creată în 1928 de întâiul congres internațional de radiologie a formulat doctrina radioprotecției.

Pomind de la ideea că orice doză de radiații ionizante induce un efect stocastic, se deduce că:

- orice expunere la radiații trebuie să fie justificată prin avantajele pe care le aduce activitatea care presupune această expunere (principiul justificării);
- expunerea justificată trebuie să fie redusă atât cât se poate rezonabil face, ținând seama de factorii economici și sociali; principiul optimizării este astăzi cheia de boltă a sistemului;
- respectarea limitelor permite să se prevină total efectele nestocastice, dar cele stocastice numai la un nivel echivalent cu celelalte riscuri acceptate în munca sau viața cotidiană (transportul în comun).

Astfel de reguli sunt aplicabile în privința persoanei umane și nu interesează mediul natural decât în măsura în care acesta poate constitui sursa ori destinația radiațiilor.

Limitele fixate pentru populație constituie o referință pentru conduita politicii de autorizare și de supraveghere a activităților nucleare.

Secțiunea 1. Regimul juridic general prevăzut de O.U.G. nr. 195/2005

Activitățile din domeniul nuclear se desfășoară conform legislației specifice în domeniu (respectiv Legea nr. 111/1996 privind desfășurarea în siguranță, reglementarea, autorizarea și controlul activităților nucleare, republicată¹, și actele normative subsecvente) și regulilor generale instituite de O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului.

În înțelesul legii, activitatea nucleară reprezintă orice practică umană care introduce surse sau căi de expunere suplimentare, extinde expunerea la un număr mai mare de persoane sau modifică rețeaua de căi de expunere, plecând de la sursele existente, măbind astfel expunerea ori probabilitatea expunerii persoanelor sau numărul de persoane expuse.

Principalul instrument de gestionare în siguranță a activităților nucleare îl reprezintă autorizarea administrativă.

Potrivit art. 46 din O.U.G. nr. 195/2005, acordul de mediu pentru o practică sau o activitate din domeniul nuclear se eliberează înainte de eliberarea autorizației de către autoritatea

¹ M.Of. nr. 552 din 27 iunie 2006.

competență de autorizare, reglementare și control în domeniul nuclear, conform legislației în vigoare; autorizația de mediu se emite după eliberarea autorizației de către autoritatea competentă de autorizare, reglementare și control în domeniul nuclear.

Pentru instalațiile cu risc nuclear major – centrale nucleare-electrice, reactoare de cercetare, uzine de fabricare a combustibilului nuclear și depozite finale de combustibil nuclear ars – acordul sau autorizația de mediu se emit prin hotărâre de Guvern, la propunerea ministerului de resort.

Potrivit Legii nr. 111/1996 în forma ei republicată, autorizația este documentul emis de autoritatea națională competentă în domeniul activităților nucleare, în scopuri exclusiv pașnice, în baza unei evaluări de securitate nucleară și control, către o persoană juridică, la cererea acesteia, pentru desfășurarea unei activități nucleare.

Titularul activității este persoana fizică sau juridică răspunzătoare legal pentru desfășurarea unei activități, prin drepturi de proprietate, concesiune sau altă formă de împuternicire legală asupra dreptului de folosință a amplasamentului și/sau instalațiilor supuse procedurii de autorizare.

Controlul activităților nucleare se face de către autoritatea competentă în domeniul activităților nucleare.

Autoritatea centrală pentru protecția mediului are în acest sens următoarele atribuții:

- a) organizează monitorizarea radioactivității mediului pe întregul teritoriu al țării;
- b) supraveghează, controlează și dispune luarea măsurilor ce se impun în domeniul activităților nucleare, pentru respectarea prevederilor legale privind protecția mediului, protecția sănătății populației și a mediului;
- c) colaborează cu organele competente în apărarea împotriva dezastrelor.

La rândul lor, persoanele fizice și juridice care desfășoară activități în domeniul nuclear au următoarele obligații:

- a) să evalueze, direct sau prin structuri abilitate, riscul potențial, să solicite și să obțină autorizația de mediu;
- b) să aplice procedurile și să prevadă echipamentele pentru activitățile noi care să permită realizarea nivelului rațional cel mai scăzut al dozelor de radioactivitate și al riscurilor asupra populației și mediului, și să solicite și să obțină acordul de mediu sau autorizația de mediu, după caz;
- c) să aplice, prin sisteme proprii, programe de supraveghere a contaminării radioactive a mediului, care să asigure respectarea condițiilor de eliminare a substanțelor radioactive prevăzute în autorizație și menținerea dozelor în limitele admise;
- d) să mențină în stare de funcționare capacitatea de monitorizare a mediului local, pentru a depista orice contaminare radioactivă semnificativă care ar rezulta dintr-o eliminare accidentală de substanțe radioactive;
- e) să raporteze prompt autorității competente orice creștere semnificativă a contaminării mediului și dacă aceasta se datorează sau nu activității desfășurate;
- f) să verifice continuu corectitudinea presupunerilor făcute prin evaluări probabilistice privind consecințele radiologice ale eliberărilor radioactive;
- g) să asigure depozitarea deșeurilor radioactive în condiții de siguranță pentru sănătatea populației și a mediului (art. 48 din O.U.G. nr. 195/2005).

Secțiunea a 2-a. Regimul juridic special privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare stabilit prin Legea nr. 111/1996

Problemele desfășurării în siguranță a activităților nucleare în scopuri exclusiv pașnice, astfel încât să se îndeplinească condițiile de securitate nucleară, de protecție a personalului expus profesional, a populației, a mediului și a proprietății, cu riscuri minime prevăzute de reglementări și cu respectarea obligațiilor ce decurg din acordurile și convențiile la care România este parte, sunt reglementate prin Legea nr. 111/1996, republicată, și actele normative subsecvente. Reglementarea specială se aplică următoarelor activități și surse:

- a) cercetarea, proiectarea, amplasarea, producția, construcția, montajul, punerea în funcțiune, exploatarea, modificarea, dezafectarea, importul și exportul obiectivelor și instalațiilor nucleare;
- b) mineritul și prepararea minereurilor de uraniu și toriu;
- c) producerea, furnizarea, tratarea, utilizarea, depozitarea temporară sau definitivă, transportul, tranzitul, importul și exportul materialelor nucleare și radioactive, inclusiv al combustibilului nuclear, al deșeurilor radioactive și al dispozitivelor generatoare de radiații ionizante;
- d) furnizarea și utilizarea aparaturii de control dozimetric al radiațiilor ionizante, a materialelor și dispozitivelor utilizate pentru protecția împotriva radiațiilor ionizate, precum și a mijloacelor de containerizare sau de transport, special amenajate în acest scop;
- e) producerea, furnizarea, închirierea, transferul, deținerea, exportul, importul materialelor, dispozitivelor și echipamentelor prevăzute în anexa nr. 1 la prezenta lege;
- f) deținerea, transferul, importul și exportul informațiilor nepublicate, aferente materialelor, dispozitivelor și echipamentelor pertinente pentru proliferarea armelor nucleare sau a altor dispozitive nucleare explozive;
- g) realizarea produselor și serviciilor destinate obiectivelor și instalațiilor nucleare.

În anexa nr. 2 a Legii nr. 111/1996 sunt definiți o serie de termeni frecvent utilizați în domeniu, precum: accident nuclear, activitate nucleară, autorizație, combustibil nuclear, deșeuri radioactive, radiație ionizantă, instalație nucleară ș.a. Astfel, autorizația este înțeleasă ca un document emis de către autoritatea națională competentă în domeniul nuclear, în baza unei evaluări de securitate nucleară și control, către o persoană juridică, la cererea acesteia, pentru desfășurarea unei activități nucleare.

Activitatea nucleară este definită ca orice practică umană care introduce surse sau căi de expunere suplimentare, extinde expunerea la un număr mai mare de persoane sau modifică rețeaua de căi de expunere, plecând de la sursele existente, măbind astfel expunerea sau posibilitatea expunerii persoanelor sau numărul de persoane expuse, iar accidentul nuclear, ca un eveniment nuclear care afectează instalația și provoacă iradierea sau contaminarea populației sau a mediului peste limitele permise de reglementările în vigoare.

Autoritatea națională competentă în domeniul nuclear, care exercită atribuțiile de reglementare, autorizare și control, este Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare; ea este abilitată să emită reglementări pentru detalierea cerințelor generale de securitate nucleară, de protecție împotriva radiațiilor ionizante, de asigurare a calității, de control al neproliferării armelor nucleare, de protecție fizică și de intervenție în caz de accident nuclear, inclusiv procedurile de autorizare și control, precum și orice alte reglementări necesare activității de autorizare și control în domeniul nuclear.

Secțiunea a 3-a. Regimul de autorizare

Activitățile nucleare și sursele de radiații ionizante sunt supuse cerințelor legale de autorizare, conform unei proceduri specifice fiecărui gen de activitate sau sursă. Autorizația se eliberează unităților cu sau fără personalitate juridică constituite conform legii, la cererea acestora, dacă fac dovada respectării cerințelor legale.

Autorizațiile se solicită și, respectiv, se eliberează simultan sau succesiv, separat pentru fiecare gen de activitate sau pentru fiecare instalație cu funcționalitate proprie din patrimoniul solicitantului, sau pentru fiecare tip distinct de material radioactiv, de dispozitiv generator de radiații ionizante, de aparatură de control dozimetric al radiațiilor ionizante sau al gradului de contaminare radioactivă, de material sau dispozitiv utilizat în scopul protecției împotriva radiațiilor ionizante, de mijloc de containerizare sau de transport special amenajat în acest scop, pe care solicitantul autorizației de producere intenționează să-l realizeze, în vederea utilizării sau comercializării.

Autorizația poate fi folosită în scopul pentru care a fost eliberată, cu respectarea limitelor și a condițiilor precizate în aceasta.

Autorizarea unei faze de realizare sau de funcționare a oricărei instalații se poate face numai dacă fazele anterioare au primit toate tipurile de autorizații necesare.

În înțelesul prevederilor legale, fazele de autorizare a obiectivelor și instalațiilor nucleare sunt, după caz, următoarele:

- a) proiectarea;
- b) amplasarea;
- c) producerea;
- d) construcția și montajul;
- e) punerea în funcțiune;
- f) funcționarea de probă;
- g) funcționarea și întreținerea;
- h) repararea sau modificarea;
- i) conservarea;
- j) dezafectarea.

Pentru fazele de realizare sau de funcționare a instalațiilor se pot elibera autorizații parțiale, care se eliberează simultan sau succesiv pentru una și aceeași fază; ele pot avea caracter de decizie provizorie a comisiei, dacă petiționarul solicită expres aceasta. În acest caz ele au valabilitate până la eliberarea autorizației definitive de acel tip, dar nu mai mult de doi ani, cu drept de prelungire, la cerere, pentru încă doi ani, atunci când nu sunt disponibile toate informațiile necesare în timp util.

Comisia va retrage autorizația parțială ori de câte ori va constata lipsa de preocupare a titularului autorizației pentru completarea informațiilor necesare în susținerea cererii de eliberare a autorizației.

În cadrul unităților autorizate, activitățile care implică folosirea de materiale radioactive și instalații nucleare pot fi exercitate, pe bază de permise, de către personalul care îndeplinește condițiile atât în ceea ce privește pregătirea profesională, cât și de sănătate, necesare desfășurării acestor activități. Permisul se acordă de către Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare la cererea titularilor de autorizație, în cazul în care activitățile nucleare pot afecta securitatea populației, a mediului înconjurător și a bunurilor materiale, și de către

titularii de autorizație, în celelalte cazuri, în conformitate cu normele elaborate în acest scop de către ei.

Atât autorizațiile, cât și permisele se acordă pe o perioadă determinată; dreptul dobândit în baza acestora nu poate fi transmis fără acordul organului emitent (art. 10-14 din Legea nr. 111/1996). Dreptul dobândit pe baza autorizației și permisului de exercitare nu poate fi transmis fără acordul emitentului.

În situația în care nu sunt respectate întocmai prevederile cuprinse în autorizații și permise, nu sunt îndeplinite măsurile dispuse de către organele de control de specialitate sau apar situații noi din punct de vedere tehnic sau de altă natură, necunoscute în momentul eliberării autorizației sau permisului ori neprevăzute în norme, care pot afecta securitatea nucleară, organul emitent le poate suspenda sau retrage. Comisia poate completa, revizui sau modifica motivat limitele și condițiile specificate în autorizațiile sau permisele de exercitare.

Retragerea în mod excepțional a autorizației îndreptățește pe titularul autorizației la primirea unei compensații din partea autorității care a dispus retragerea autorizației. Cuantumul compensației se va determina ținând seama atât de interesul public, cât și de cel al titularului autorizației retrase, precum și de motivele care au dus la retragerea autorizației. Cuantumul compensației se stabilește prin înțelegerea părților sau, în caz de neînțelegere, de către instanța judecătorească.

Autorizația se retrage fără compensație în următoarele situații:

- a) titularul autorizației a obținut autorizația făcând uz de declarații false;
- b) titularul autorizației a încălcat prevederile prezentei legi, dispozițiile organelor de autorizare și de control în materie sau limitele și condițiile prevăzute în autorizație;
- c) retragerea autorizației s-a dispus datorită faptului că personalul titularului, terții, populația sau mediul a fost expus la riscuri peste limitele reglementate, generate de activitatea autorizată.

Activitățile în care se utilizează materiale cu activitate totală sau cu concentrații masice scăzute, generatorii de radiații ionizante de tipul aprobat de către comisii și orice tuburi electronice care îndeplinesc limitele și criteriile de exceptare prevăzute în standardele internaționale, astfel încât riscurile aferente activității sau sursei sunt minimum acceptate, se exceptează, în parte sau în totalitate, de la aplicarea regimului de autorizare prevăzut în prezenta lege.

Secțiunea a 4-a. Condițiile de autorizare

Autorizațiile din domeniul nuclear se eliberează de către autoritățile competente numai dacă solicitantul autorizației îndeplinește următoarele condiții, după caz:

- a) este în măsură să demonstreze calificarea profesională, pe funcții, a personalului propriu, cunoașterea de către acesta a cerințelor reglementărilor privind securitatea nucleară și protecția împotriva radiațiilor ionizante, precum și probitatea persoanelor pe timpul construcției și funcționării instalației sau în conducerea altor activități nucleare, dintre cele menționate la acel articol;
- b) dă dovadă de capacitate organizatorică și responsabilitate în prevenirea și limitarea consecințelor avariilor, cu posibile efecte cu impact negativ asupra vieții și sănătății personalului propriu, populației, mediului, proprietății terților sau asupra patrimoniului propriu;

c) răspunde ca restul personalului propriu, care asigură funcționarea instalației, să aibă nivelul necesar de cunoștințe specifice funcției pe care o îndeplinește, privind exploatarea instalației în condiții de securitate nucleară, riscurile asociate și măsurile de securitate nucleară aplicabile;

d) ia toate măsurile necesare, la nivelul normelor tehnologice și științifice în vigoare, pentru a preveni producerea daunelor care ar rezulta în urma construcției și funcționării instalației;

e) instituie o asigurare sau orice altă garanție financiară care să-i acopere răspunderea pentru daune nucleare, cuantumul, natura și condițiile asigurării sau garanției fiind conforme celor prevăzute de lege și de convențiile internaționale la care România este parte;

f) răspunde de luarea măsurilor necesare pentru prevenirea amestecului de orice natură sau pentru înlăturarea perturbărilor datorate oricărui terți în procesul decizional, în timpul construcției și pe durata funcționării instalației nucleare;

g) propune un amplasament al instalației care nu contravine prevederilor legale și intereselor publice prioritare, cu privire la necontaminarea apei, aerului și solului, și nu afectează funcționarea altor instalații situate în vecinătate;

h) dispune de aranjamente materiale și financiare corespunzătoare și suficiente pentru colectarea, transportul, tratarea, condiționarea și depozitarea deșeurilor radioactive generate din propria activitate, precum și pentru dezafectarea instalației nucleare, atunci când va înceta definitiv activitatea autorizată, și a achitat contribuția pentru constituirea fondului pentru gospodărirea deșeurilor radioactive și dezafectare;

i) instituie și menține un sistem conform reglementărilor specifice de protecție împotriva radiațiilor ionizante;

j) instituie și menține un sistem conform reglementărilor specifice de protecție fizică a combustibilului nuclear, a materialelor nucleare și radioactive, a produselor și deșeurilor radioactive, precum și a instalațiilor nucleare, inclusiv a depozitelor de combustibil nuclear, de materiale nucleare și radioactive, de produse și deșeuri radioactive;

k) instituie și menține un sistem autorizat de asigurare a calității în activitatea proprie și se asigură că furnizorii săi de produse și de servicii, precum și subfurnizorii acestora, în lanț, instituie și mențin propriul lor sistem controlat de asigurare a calității;

l) instituie și menține un sistem propriu, aprobat, de pregătire a intervenției în caz de accident nuclear;

m) instituie și menține un sistem în conformitate cu reglementările de aplicare a garanțiilor nucleare;

n) deține toate celelalte acorduri, autorizații și avize prevăzute de lege;

o) instituie și menține un sistem de informare a publicului în conformitate cu reglementările legale.

Secțiunea a 5-a. Regimul de deținere a combustibilului nuclear

Combustibilul nuclear poate fi deținut numai de către persoane juridice. Se interzice deținerea combustibilului nuclear fără a poseda pentru acesta autorizația de deținere, precum și una dintre următoarele autorizații: de producere, depozitare, tratare, prelucrare, utilizare, transport, import sau export, în acord cu activitățile pe care le desfășoară.

Combustibilul nuclear deținut ilegal se confiscă, devine proprietate publică a statului și se predă unui custode, special desemnat în acest scop.

Desemnarea unui titular de autorizație drept custode al combustibilului nuclear se face de către emitentul autorizației, prin prevederea expresă în autorizație a obligației de a accepta combustibilul nuclear în custodie, în numele statului.

Obligațiile privind păstrarea în custodie se aplică și combustibilului nuclear ars și altor materiale nucleare, cu excepția deșeurilor radioactive.

Combustibilul nuclear aflat în custodie sau în depozitare autorizată poate fi eliberat numai dacă:

- a) deținătorul posedă în prealabil una dintre autorizațiile prevăzute de lege;
- b) combustibilul nuclear urmează a fi încredințat unui cărauș autorizat, în vederea efectuării unui transport autorizat către un destinatar autorizat.

Cheltuielile de custodie ale titularului autorizației vor fi suportate de către deținătorul înregistrării de proprietate asupra combustibilului nuclear depus în custodie, în baza unei înțelegeri contractuale sau, în caz de neînțelegere, în baza unei hotărâri judecătorești.

Combustibilul nuclear nerevendicat prin înregistrări de proprietate devine, în momentul constatării, proprietate publică a statului.

Transportul combustibilului nuclear în afara incintei obiectivelor nucleare sau în afara locurilor în care combustibilul nuclear este ținut în custodie se efectuează numai de către agenți de transport sau cărauși autorizați în acest scop, în conformitate cu prevederile legale.

Autorizațiile prevăzute mai sus se eliberează numai dacă sunt îndeplinite următoarele condiții:

- a) combustibilul nuclear este transportat în conformitate cu reglementările naționale privind transportul materialelor radioactive, emise potrivit prevederilor art. 5 din lege, și cu cele internaționale privind transportul mărfurilor periculoase;

- b) alegerea modului, a timpului și a rutei de transport nu contravine interesului public.

Utilizarea mijloacelor de transport amenajate special pentru transportul combustibilului nuclear, al materialelor nucleare, al produselor radioactive sau al deșeurilor radioactive este permisă numai atunci când căraușul autorizat este în posesia unei autorizații pentru mijlocul de transport respectiv, eliberată de către comisie.

Secțiunea a 6-a. Alte autorizații în materie nucleară

Autorizația de import și/sau de export se eliberează numai în următoarele condiții, după caz:

- a) solicitantul autorizației este în măsură să demonstreze competența și probitatea persoanelor cu activitate de control decizional asupra operațiunilor de import sau de export pentru care solicită eliberarea autorizației, în conformitate cu reglementările în vigoare;

- b) în cazul importului, solicitantul autorizației se angajează să asigure respectarea prevederilor prezentei legi, a reglementărilor emise în conformitate cu prevederile art. 5 și a angajamentelor internaționale asumate de România în domeniul energiei nucleare, să livreze produsele și informațiile numai către beneficiari autorizați în acest scop, în conformitate cu

prevederile legale, și să raporteze de îndată comisiei asupra intrării în țară a produselor și informațiilor importate;

c) în cazul exportului, solicitantul autorizației obține de la partenerul său extern garanțiile necesare din care să rezulte că acesta nu îl va folosi în scopuri care să prejudicieze obligațiile internaționale asumate de România ori siguranța națională. De asemenea, va demonstra că exportul îndeplinește prevederile prezentei legi și reglementările specifice.

Exportatorul este obligat să raporteze de îndată comisiei asupra ieșirii din țară a produselor și a informațiilor exportate.

În înțelesul legii, orice expediție spre teritoriul României este considerată import, iar orice expediție dinspre teritoriul României este considerată export.

Autorizația de produs vizează producerea, furnizarea sau importul de materiale nucleare și poate fi model sau tip.

Sursele-etalon de radiații și mijloacele de măsurare din domeniul radiațiilor ionizante trebuie să aibă aprobarea de model eliberată de către Biroul Român de Metrologie Legală și să fie verificate metrologic, în conformitate cu dispozițiile legale.

Proiectarea, realizarea, utilizarea, deținerea și verificarea mijloacelor de măsurare din domeniul radiațiilor ionizante pentru necesitățile Armatei se autorizează de către Ministerul Apărării Naționale.

Autorizația de asigurare a calității în domeniul nuclear privește activitățile de aprovizionare, proiectare, fabricare, construcție-montaj, reparare și întreținere pentru produsele, serviciile și sistemele care sunt clasificate ca fiind importante pentru securitatea instalației nucleare; ea se eliberează de către comisie, în conformitate cu prevederile art. 8 și 18 și cu reglementările specifice referitoare la furnizorii de produse și de servicii din aceste categorii, precum și la subfurnizorii acestora, în lanț.

Se eliberează numai dacă solicitantul autorizației îndeplinește următoarele condiții, după caz:

a) este în măsură să demonstreze calificarea profesională, pe funcții, a personalului propriu, cunoașterea de către acesta a cerințelor de securitate nucleară, precum și probitatea persoanelor care au autoritate de decizie în conducerea activităților care concură la realizarea produselor, serviciilor și sistemelor care fac obiectul autorizației;

b) răspunde ca restul personalului propriu, angrenat în activitățile care concură la realizarea acestor produse, servicii sau sisteme, să aibă nivelul necesar de cunoștințe privind efectele abaterilor de calitate ale acestor produse, servicii sau sisteme asupra securității instalației nucleare în care urmează să fie încorporate;

c) răspunde de luarea măsurilor necesare pentru prevenirea amestecului de orice natură sau pentru înlăturarea perturbărilor datorate oricăror terți în procesul decizional și în desfășurarea activităților autorizate;

d) instituie și menține un sistem controlat de asigurare a calității în activitatea proprie și se asigură că furnizorii săi de produse și de servicii, precum și subfurnizorii acestora, în lanț, instituie și mențin propriul lor sistem controlat de asigurare a calității.

Secțiunea a 7-a. Obligațiile titularului de autorizație

Titularul autorizației pentru activități nucleare are obligația și răspunderea de a lua toate măsurile necesare pentru:

a) asigurarea și menținerea:

- securității nucleare, protecției împotriva radiațiilor ionizante, protecției fizice, planurilor proprii de intervenție în caz de accident nuclear și asigurării calității pentru activitățile desfășurate sau a surselor asociate acestora;

- evidenței stricte a materialelor nucleare și radioactive, precum și a tuturor surselor utilizate sau produse în activitatea proprie;

b) respectarea limitelor și condițiilor tehnice prevăzute în autorizație și raportarea oricăror depășiri, conform reglementărilor specifice;

c) limitarea numai la activitățile pentru care a fost autorizat;

d) dezvoltarea propriului sistem de cerințe, regulamente și instrucțiuni care asigură desfășurarea activităților autorizate fără riscuri inacceptabile, de orice natură.

Răspunderea pentru daune nucleare provocate în timpul sau ca urmare a accidentelor ce pot surveni prin desfășurarea activităților prevăzute în autorizație ori a altor activități care au avut ca urmare decesul, vătămarea integrității corporale sau a sănătății unei persoane, distrugerea, degradarea ori imposibilitatea temporară de folosire a vreunui bun revine în întregime titularului autorizației, în condițiile stabilite prin lege și prin angajamentele internaționale la care România este parte.

Titularul autorizației pentru desfășurarea unei activități nucleare care generează sau a generat deșeuri radioactive este obligat:

a) să răspundă pentru gospodărirea deșeurilor radioactive generate de activitatea proprie;

b) să suporte cheltuielile aferente colectării, manipulării, transportului, tratării, condiționării și depozitării temporare sau definitive a acestor deșeuri;

c) să achite contribuția legală la constituirea fondului pentru gospodărirea deșeurilor radioactive și dezafectare.

Titularul autorizației prevăzute este, de asemenea, obligat:

a) să elaboreze un program de pregătire a dezafectării și să-l prezinte spre aprobare comisiei;

b) să facă dovada achitării contribuției legale la constituirea fondului pentru gospodărirea deșeurilor radioactive și dezafectare.

Expirarea valabilității, suspendarea sau retragerea autorizației nu exonerează pe titularul autorizației sau pe cel care a preluat titlul de proprietate asupra materialelor, obiectivelor și instalațiilor nucleare, care au fost precizate în autorizație, de obligațiile prevăzute de lege sau de cele ce decurg din condițiile prevăzute în autorizație.

La încetarea activității sau la dezafectarea instalațiilor nucleare, precum și la transferul, în parte sau în totalitate, al obiectivelor și instalațiilor nucleare, al produselor radioactive sau al dispozitivelor generatoare de radiații ionizante, titularul autorizației este obligat, în prealabil, să solicite și să obțină, în condițiile prevăzute de prezenta lege, autorizația de deținere, dezafectare sau transfer, după caz.

Autorizația sau permisul de exercitare, emis în baza reglementării speciale, nu îl scutește pe titular de respectarea prevederilor celorlalte acte normative.

Acordul și autorizația de mediu privind instalațiile cu risc nuclear major, respectiv centralele nucleare-electrice, reactoarele de cercetare, uzinele de fabricație a combustibilului nuclear și depozitele finale de combustibil nuclear, se emit de către Guvern. Autoritatea competentă în domeniul nuclear, Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare elaborează norme tehnice, standarde și regulamente de aplicare privind: protecția populației și a mediului în zone de risc nuclear, protecția fizică a materialelor și instalațiilor nucleare, nivelurile și planurile de

intervenție care privesc și evenimentele transfrontieră și transportul substanțelor radioactive. Aceste norme și standarde sunt cuprinse în Normele republicane de securitate nucleară (de radioprotecție, regimul de lucru cu surse de radiații nucleare, transportul materialelor radioactive, activitățile de cercetare geologică, extracție și prelucrare a materiilor prime nucleare etc.) și Normele republicane de asigurare a calității în domeniul nuclear (cerințe specifice de asigurare a calității pentru exploatarea obiectivelor și instalațiilor nucleare).

Secțiunea a 8-a. Reguli de amplasare a obiectivelor și instalațiilor nucleare

Amplasarea obiectivelor sau unităților nucleare se face în condiții speciale geografice, meteorologice și hidrologice; în orice caz, aceasta nu se poate face în locuri inundabile, în stațiuni balneoclimaterice, în zonele de agrement și odihnă sau în care se află monumente ale naturii, precum și în apropierea instalațiilor centrale de alimentare cu apă potabilă sau a locurilor în care se desfășoară activități destinate producției alimentare.

În jurul obiectivelor nucleare de bază (reactoare nucleare, centrale electronucleare, uzine de prelucrare a combustibilului nuclear, mine radioactive ș.a.) se stabilește un perimetru de protecție sanitară pentru condiții normale de funcționare a instalațiilor din aceste obiective, care cuprinde: zona controlată, în care se interzic reședințele permanente pentru populație, amplasarea de obiective și desfășurarea de activități social-economice care nu au legătură cu procesul tehnologic al obiectivului, și zona supravegheată, în care activitățile social-economice se desfășoară normal.

Controlul activităților nucleare se face de către autoritatea centrală pentru protecția mediului și alte autorități competente potrivit legii și poate fi control preventiv, operativ-curent și ulterior. El se realizează, conform regimului stabilit în art. 30-34 din Legea nr. 111/1996, în următoarele situații:

- a) în vederea eliberării autorizației solicitate;
- b) în perioada de valabilitate a autorizației, periodic sau inopinat;
- c) pe baza notificării titularului autorizației;
- d) atunci când ar putea exista instalații, materiale, alte surse sau informații sau s-ar putea desfășura activități nucleare.

Autoritatea centrală pentru protecția mediului, în acest sens, are următoarele atribuții:

- organizarea monitorizării radioactivității mediului pe întreg teritoriul țării;
- supravegherea, controlul și dispunerea luării măsurilor ce se impun pentru respectarea prevederilor legale privind radioprotecția mediului;
- colaborarea cu organele competente în apărarea împotriva dezastrelor.

O serie de reglementări speciale privesc protejarea personalului expus profesional la radiații nucleare sau la instalații nucleare.

Este vorba despre persoanele care: desfășoară o activitate permanentă sau temporară într-un obiectiv sau o unitate nucleară; lucrează cu surse de radiații nucleare sau la instalațiile nucleare; prin natura activității pe care o desfășoară, permanent sau temporar, pot fi supuse la o doză provenind din iradierea externă și contaminarea internă, peste valoarea maximă pentru persoane din populație.

Pentru personalul expus profesional pericolului de iradiere, măsurile de protecție se asigură prin: protecția individuală, care constă într-un ansamblu de măsuri tehnice, de dotare și organizatorice destinate să asigure personalului respectiv cel mult doza maximă admisă corespunzător; protecția în zona de lucru, constituită din ansamblul de măsuri tehnice de dotare și organizare care, în condiții normale de funcționare, trebuie să asigure la locul de muncă respectarea dozelor maxime admise; norme tehnice, organizatorice și administrative de reducere la minimum a posibilităților de apariție a unor incidente sau accidente nucleare și limitarea consecințelor acestora, în raport cu posibilitățile tehnice actuale; instruirea personalului expus profesional.

Referitor la regimul activităților nucleare, mai menționăm că, ori de câte ori este necesar, din rațiuni de stat, combustibilul nuclear și produsele radioactive pot fi rechiziționate conform legii (art. 52 din Legea nr. 111/1996). Obiectivele și instalațiile nucleare, componentele acestora, combustibilul nuclear, produsele radioactive, inclusiv deșeurile radioactive, dispozitivele nucleare explozive sau componentele acestora, care au fost supuse confiscării speciale, prin hotărâre judecătorească (în condițiile art. 108 și 112¹ C.pen.), de la partea vinovată, trebuie să fie reținute pe cheltuiala fostului proprietar într-un loc sigur, sub sigiliul autorităților publice, cu respectarea cerințelor de securitate nucleară.

Secțiunea a 9-a. Răspunderea penală pentru nerespectarea regimului desfășurării în siguranță a activităților nucleare

Legea nr. 111/1996, republicată, stabilește o serie de infracțiuni referitoare la regimul de autorizare a activităților nucleare, regimul de supraveghere și control al instalațiilor nucleare și regimul armelor și explozivelor nucleare. Astfel, efectuarea unei activități nucleare [în accepțiunea art. 2 și art. 38 alin. (1) din lege] fără a avea autorizația corespunzătoare prevăzută de lege constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoarea de la 6 luni la 2 ani sau cu amendă, respectiv cu închisoarea de la 2 ani la 7 ani și interzicerea unor drepturi, după distincțiile operate în art. 44 alin. (1) din Legea nr. 111/1996.

Art. 45 incriminează scoaterea din funcțiune, în totalitate sau în parte, a echipamentelor de supraveghere și control instalate în condițiile art. 31 alin. (1) lit. b) și alin. (2), fără a avea motive ce decurg din cerințele de securitate nucleară sau radioprotecție; dacă fapta nu constituie o infracțiune mai gravă. Sancțiunea aplicabilă este închisoarea de la 3 luni la 2 ani. În cazul în care fapta este săvârșită din culpă, pedeapsa este închisoarea de la o lună la un an sau amendă.

În sfârșit, este considerată infracțiune dezvoltarea, fabricarea, deținerea, importul, exportul, tranzitul sau detonarea armelor nucleare sau a oricărui dispozitiv nucleare (art. 46), iar sancțiunea prevăzută este închisoarea de la 10 ani la 25 de ani și interzicerea unor drepturi. Este stabilită și o formă agravantă, atunci când faptele prevăzute la alin. (1) au avut ca urmare moartea uneia sau mai multor persoane ori alte consecințe deosebit de grave; pedeapsa este în aceste situații închisoarea pe viață sau închisoarea de la 15 la 25 de ani și interzicerea unor drepturi. Tentativa se pedepsește.

§1. Nerespectare a regimului materialelor nucleare sau al altor materii radioactive

Art. 345 C.pen. incriminează sub această denumire două infracțiuni și două agravante.

Astfel, potrivit alin. (1), infracțiunea constă în primirea, deținerea, folosirea, cedarea, modificarea, înstrăinarea, dispersarea, expunerea, transportul sau detumarea materialelor nucleare ori a altor materii radioactive, precum și orice operație privind circulația acestora, fără drept.

Sanctiunea aplicabilă este închisoarea de la 3 la 10 ani și interzicerea unor drepturi. Tentativa se pedepsește.

Alin. (2) al aceluiași articol sancționează „sustragerea materialelor nucleare sau a altor materii radioactive”, pedepsită cu închisoarea de la 5 la 12 ani și interzicerea exercitării unor drepturi. Și în acest caz, tentativa se pedepsește.

Textul legal prevede și două forme agravante, în privința ambelor infracțiuni. Prima există atunci când faptele au pus în pericol alte persoane sau bunuri, au produs vătămarea corporală a uneia sau mai multor persoane. Pedepsa aplicată este închisoarea de la 7 la 15 ani și interzicerea exercitării unor drepturi. O a doua formă agravantă intervine în situația în care faptele prevăzute au avut ca urmare moartea uneia sau mai multor persoane. În acest caz, pedepsa este închisoarea de la 10 la 20 de ani și interzicerea exercitării unor drepturi.

§2. Răspunderea contravențională

În art. 48-51 din Legea nr. 111/1996 sunt prevăzute o serie de contravenții la regimul de autorizare și control al activităților nucleare, sancționate cu amendă, al cărui quantum este diferențiat pentru persoanele fizice și persoanele juridice. Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor se fac de către reprezentanții împuterniciți ai Comisiei Naționale pentru Controlul Activităților Nucleare.

Capitolul XI

Tendențe, evoluții, perspective

Cunoscând o dinamică extraordinară sub impactul deopotrivă al modificărilor de mediu și al reacției sociale aferente, dreptul cunoaște evoluții sinuoase, legate indiscutabil de contextul național, regional și internațional existent.

Ca ramură distinctă de drept, dreptul mediului își definitivează unitatea și identitatea și afirmă modelul propriu; ca semnificație și natură specifică el face trecerea de la drepturile omului la dreptul speciei; în sfârșit, în situația ecoglobalizării și acutizării problemelor climatice se manifestă o tendință de mondializare a dreptului mediului și a guvernantei ambientale, în cadrul unei necesare (și posibile) noi ordini ecologice globale.

Secțiunea 1. De la drepturile omului la dreptul speciei

Recunoașterea și garantarea drepturilor fundamentale ale omului s-au circumscris până acum condiției sale de ființă eminamente socială și statutului dreptului de fenomen normativ aferent exclusiv societății. Revoluția ecologică actuală impune depășirea radicală a acestei situații, iar criza environmentalistă din ultimele decenii a adus deja unele schimbări în acest sens.

Concepute inițial ca un fel de „protest contra ordinii naturii”, drepturile umane fundamentale au făcut deja saltul de la libertățile secolului XVIII la „drepturile de solidaritate” ale sfârșitului de veac XX. Chiar dacă *Declarația universală a drepturilor omului* din 11 decembrie 1948 afirmă că „oamenii se nasc liberi și egali”, ei nu sunt în realitate, din punct de vedere biologic, nici egali și nici măcar cu adevărat liberi. Totuși „revoluția genetică” permite într-o oarecare măsură corectarea acestor deficiențe la nivelul omului-tip, iar în fața naturii egalitatea este mult mai evidentă.

La nivelul recunoașterii juridice, evoluțiile sunt evidente. Dreptul la un mediu sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic este consacrat, și în unele privințe, garantat la nivelul legislațiilor naționale și în planul reglementărilor internaționale. Documente semnificative cuprind referiri la „drepturile generațiilor viitoare”, la dreptul de „ingerință ecologică”, „patri-moniul natural al umanității” ș.a.

Sunt premise serioase ale marelui salt ontologico-existențial spre recunoașterea unui drept esențial la supraviețuire al omenirii ca specie între specii, un drept recunoscut și exercitat deopotrivă la nivel individual în raport cu ceilalți semeni, cu colectivitatea, cu umanitatea și cu mediul existențial și la nivel de specie în relație cu celelalte specii componente ale naturii și cu Natura ca tot în cadrul Universului infinit. Nu mai puțin semnificative sunt și implicațiile la nivelul juridicului ca sistem normativ.

Interacțiunea dintre Om și Natură a existat din cele mai vechi timpuri, cu mult înainte de apariția statului și dreptului ca forme de existență socială. Ea a generat fenomene culturale diferite în eforturile permanente de adaptare și complementarizare între condiția umană și mediul natural. Așa s-ar explica de pildă varietatea extraordinară a religiilor și credințelor ori

trecerea de la limba primară anterioară biblicului Turn Babel, când, potrivit vechilor învățături, „erau o singură limbă și o infinitate de interlocutori”, la coloratul limbaj actual. Numai dreptul însă pare a fi apărut și a se fi manifestat relativ uniform, în fibra sa esențială, de la o comunitate la alta și chiar la nivel planetar. Dar „datul” ecologic pare a fi marcat esențial fenomenul juridic și din alt punct de vedere. Cercul de apariție, evoluție și afirmare a dreptului s-a deschis și se va închide, într-o perspectivă rezonabilă, prin și cu dreptul mediului.

Raportarea la condițiile naturale primare de subzistență a propus reguli obligatorii minime, care mai apoi s-au transpus în cadrul existenței sociale.

Aceste norme primordiale de pre-drept, legate atât de natural, au constituit „certificatul de naștere” al dreptului, care, iată, a apărut ca drept al mediului, al raporturilor, încă confundabile, dintre om și natură, condiția naturală fiind atotbiruitoare.

Născut ca „drept al mediului”, al raporturilor dintre om și societate, dreptul, sistemul juridic în general, s-a refugiat treptat, complet și definitiv în social.

Apariția și afirmarea fulminantă a problemelor ecologice în a doua jumătate a secolului XX au reclamat rapid implicarea reglementării juridice. Dacă toată lumea a fost de acord că orice cooperare și soluție în domeniu presupun „pecetea” dreptului, utilizarea sa a ridicat mai multe semne de întrebare, urmate repede de cele ale exclamării.

Într-adevăr, dezvoltat preț de mii de ani ca un sistem centrat pe valori individualiste, pe individ și contextul său social, dreptul, prin excelență conservator, accepta greu adaptarea prin salt la nevoile realității. Pentru că era nevoie nu de simple retușuri, ci de mutații esențiale. Mai mult decât atât, s-a pus problema chiar a depășirii „mătcii” sale de afirmare, societatea, întrucât a trebuit să reglementeze raporturi între individ (colectivitate) și ceva cu totul diferit, din afara existenței sociale, cele cu natura.

Apoi, pentru a asigura un minimum de coerență noilor construcții și concepte, în spiritul „juridicismului clasic”, s-a făcut apel la ipoteze originale, care puneau în discuție idei și lucruri venind din antichitate!

Așa de pildă, eficiența ocrotire a mediului a presupus recunoașterea unui statut juridic, mergând până la calitatea de subiect de drept pentru o serie de factori naturali, consacrarea, în numele nevoii unei dezvoltări durabile, a unor drepturi la natură ale generațiilor viitoare, regândirea până la reformare totală a unor instituții juridice fundamentale (răspunderea civilă, exercitarea dreptului de proprietate etc.). Eliminarea elementului subiectiv al răspunderii, respectiv culpa, în favoarea unei răspunderi obiective sau consacrarea regulii răspunderii solidare în cazul pluralității autorilor a dus la „depersonalizarea” acestora în favoarea unei reparări urgente și depline a pagubelor ecologice. Elemente de mediu, precum apa, aerul, climatul, biodiversitatea, genomul uman, ca și cunoștințele sunt consacrate și recunoscute drept „patrimoniu comun al umanității”.

Reformularea dreptului sub impactul mizei ecologice întâmpină numeroase rezistențe. Tradiționiștii nu cedează ușor locul privilegiat ocupat de dreptul civil, de pildă, care reprezintă principala țintă a schimbării; acesta este apărat cu dârzenie. Conservarea cu orice preț a unor concepte juridice fundamentale, fără o minimă receptivitate la noile influențe economico-ecologico-sociale, creează prejudicii evidente. Noul reușește însă să se impună indiferent de preț.

Dar cel mai spectaculos element îl constituie faptul că, în acest context, dreptul a trebuit să facă saltul fundamental de la dreptul individului (exprimat în puzderia de ramuri și discipline particulare, de la dreptul constituțional și administrativ la dreptul civil și penal, în plin proces de

multiplicare, pe măsura diversificării vieții sociale) la dreptul speciei umane (dreptul mediului, menit să găsească și să asigure reconcilierea și armonia dintre om, ca specie, și celelalte elemente ale biodiversității, ale mediului în general). În virtutea unei asemenea evoluții inexorabile, cercul devenirii dreptului pare a se închide tot prin dreptul mediului.

Astfel, apărut ca regulator al raporturilor omului cu natura, în timpurile primitive, transformat apoi, printr-o diversificare extraordinară de manifestare, în „matricea” de existență și manifestare a societății și comunității mondiale, fenomenul juridic pare a atinge apogeul afirmării sale prin extinderea și guvernarea relațiilor dintre specia umană și mediul său de existență. Fără a-și abandona rolul clasic, acela de a conferi stabilitate și securitate raporturilor dintre indivizi, sistemul juridic deplasează treptat centrul de greutate al acțiunii sale spre asigurarea echilibrului ecologic, ca problemă de supraviețuire a speciei. Și aceasta, prin plata unui preț exorbitant: prin regândirea și reasezarea unor concepte fundamentale, sedimentate secole de-a rândul. Ca drept al speciei, dreptul mediului își subordonează lent celelalte ramuri de drept, cu șanse reale de a deveni, într-un viitor nu prea îndepărtat, ipostaza de existență a fenomenului juridic.

Iar semnele acestei evoluții indiscutabile sunt deja vizibile. Ele se exprimă fie prin „ecologizarea” domeniilor juridice tradiționale, prin asimilarea din perspectiva clasică a unor aspecte vizând protecția mediului, fie prin conturarea și afirmarea ca ramură distinctă, în plin avânt, a „dreptului mediului”.

Până la sinonimia dintre cele două fenomene, dreptul (ca drept al individului) și dreptul mediului (ca drept al speciei), nu mai este decât un pas.

Secțiunea a 2-a. Afirmarea unității și a modelului propriu

După fluctuațiile începuturilor, la 35 de ani de la „actul fondator” de la Stockholm (iunie, 1972) dreptul mediului își afirmă propria sa unitate conceptuală, datorită unei caracteristici unice a subiectului: el este fondat pe înțelegerea de către om a funcționării legilor naturii la un moment dat¹.

Modelul său este unul mult mai complex decât o simplă adunare de reguli și norme juridice rezultate direct dintr-o evaluare a legilor naturii²; acestea din urmă fac să apară o serie de imperative ambientale care, dacă nu sunt respectate, au consecințe prejudiciabile, mai mari sau mai mici, asupra mediului. Ca imperative ecologice sunt citate, de pildă: necesitatea de a reduce emisiile de gaze cu efect de seră, necesitatea de a evita practicile care conduc la deșertificare, cea de a preveni despăduririle, de a lua măsuri de precauție contra efectelor necunoscute ale produselor chimice ș.a.

Imperativele ambientale conduc la dezvoltarea principiilor de mediu, precum principiul precauției, cel al dezvoltării durabile sau principiul poluatorul plătește care, la rândul lor, presupun dezvoltarea armăturii regulilor juridice (cu precizarea că în unele sisteme de drept,

¹ N. Robinson, *Environmental Law: the Bedrock for Sustainability*, intervenție la Colocviul mondial al judecătorilor privind dezvoltarea durabilă, Johannesburg, Africa de Sud, 18-20 august 2002.

² Pentru dezvoltări: A. Waite, *La quête d'équilibre en matière de droit de l'environnement*, în *Revue européenne de droit de l'environnement* no. 1/2006, p. 3-22.

principiile nu se reduc la rolul de a stimula crearea dreptului mediului, ci fac parte integrată din el însuși).

Într-o reprezentare schematică, normativul de mediu s-ar dispune, după Waite, pe 5 cercuri concentrice, astfel: centrul ar fi reprezentat de imperativele ambientale, cercul următor ar fi constituit din principiile de mediu, iar la nivelul trei s-ar situa dreptul pozitiv al mediului. După aceea, al patrulea strat ar cuprinde regulile privind accesul la justiție, participarea publicului și dreptul la informare în materie de mediu, precum și îndatorirea și puterea de a aplica și de a asigura efectivitatea acestui drept.

În sfârșit, cercul exterior ar fi reprezentat de atitudinea „actorilor” în domeniul dreptului mediului: părțile, autoritățile însărcinate cu aplicarea acestor reguli juridice, asociații neguvernamentale, agenții economice, cetățeni. În acest mecanism, odată stabilit, va funcționa convenabil și eficace dacă se asigură un echilibru între cerințe, respectiv imperativele ambientale și răspunsul juridic aferent.

Pentru a stabili dacă ecuația dreptului mediului ajunge să atingă un echilibru, trebuie să se ia în calcul efectul global al fiecărei reguli individuale, precum și efectul combinat al ansamblului legislației de mediu, inclusiv al modului de aplicare a acesteia. Ca atare, este important a se examina atent fiecare dintre cercurile ansamblului și interacțiunile dintre acestea.

Secțiunea a 3-a. Dezvoltarea durabilă și viitorul ei

Enumerată printre cei 4 piloni ai dezvoltării durabile (alături de cel economic, social și cel cultural), protecția mediului și expresia sa juridică sunt influențate major de evoluția acestui concept major al lumii contemporane.

Enunțat în primii ani ai deceniului nouă al veacului trecut și impus la nivel internațional sub egida ONU prin Raportul Brundtland (1987) dezvoltarea durabilă și-a propus drept obiectiv general acceptat reducerea amprente ecologice a omului, prin promovarea integrității ecologice, echității între națiuni, indivizi și generații și menținerea eficacității economice. El a fost reținut ca atare de Declarația de la Rio (1992, principiile 3 și 4), a format obiectul Conferinței de la Johannesburg (2002), este recunoscut și exprimat în constituții și legislații naționale, documente bilaterale, regionale și internaționale. Definită inițial ca fiind acel tip de dezvoltare capabilă să asigure satisfacerea nevoilor actuale, fără a compromite capacitatea de a răspunde celor ale generațiilor viitoare, dezvoltarea durabilă a fascinat lumea specialiștilor și a entuziasmat opinia publică oferind speranțe privind evoluția omenirii în viitorul apropiat. Treptat însă, și mai ales sub impactul mondializării economice agresive, noțiunea a fost pervertită în chiar conținutul său, prin diverse concepte derivate precum „creștere durabilă”, „utilizare durabilă”, „consum durabil” ori „parteneriat durabil” sau prin practici de felul ilicitului ecologic. Rolul dezvoltării durabile ca posibil viitor a fost pus astfel pus sub semnul întrebării. Această demonetizare a conceptului, care îi anunță deja abandonarea și trecerea sa în paginile de istorie în viitorul apropiat, sunt demonstrate și de încercările teoretice de a găsi alternative, mai ales prin derivate acceptate de realități.

În ciuda implacabilei preempțiuni a factorului economic, evoluțiile ecologice globale și manifestările lor din ce în ce mai concrete au impus reflexii adecvate asupra posibilităților de asigurare a unui viitor cât mai viabil. Paleta lor se întinde de la soluții radicale, până la ajustări

îngăduitoare (sau poate realiste) ale sistemului existent. Prima dintre ele ne propune chiar ieșirea din capitalism.

Dintr-o asemenea perspectivă, se propune o societate a descreșterii, care nu poate fi concepută și mai ales promovată fără a ieși din capitalism. Dar cum? Eliminarea marelui capital, interzicerea proprietății private asupra mijloacelor de producție, abolirea raportului salarial ori a monedei sunt astăzi de neconceput pentru simplul fapt că asemenea măsuri ar arunca societatea în haos.

Totul trebuie privit așadar ca o nevoie și o posibilitate (totodată) de a repune toate instituțiile sociale și datele mecanismului economic într-o altă logică.

Și așa schimbarea presupusă ar fi atât de profundă și de radicală încât apare dilema dacă pentru înfăptuirea ei ar fi necesară numai o reformă (fie ea și de esență!) ori ar trebui să se ajungă până la o adevărată revoluție.

Prima soluție ar implica un program reformist de tranziție care ar avea ca obiectiv ajustarea unei amprente ecologice egale ori inferioare suprafeței planetei noastre (adică o producție materială echivalentă celei din anii 1960-1970) prin măsuri de genul: internalizarea costurilor transportului, relocalizarea activităților, restaurarea agriculturii țărănești, stimularea „producției” de bunuri relaționale, reducerea (de patru ori!) risipei de energie, decretarea unui moratoriu asupra inovării tehnologice, efectuarea unui bilanț serios și reorientarea cercetării științifice și tehnice în funcție de noile aspirații.

Referitor la rezolvarea radicală prin revoluție, este de domeniul evidenței că o creștere este necesară în democrațiile „consumatoriste”, întrucât fără perspectiva consumului de masă, inegalitățile ar fi insuportabile. Tendința nivelării condițiilor este fundamentul imaginar al societăților moderne. Inegalitățile nu sunt acceptate decât provizoriu, pentru că accesul la bunuri al privilegiaților de ieri se generalizează astăzi, iar mâine ceea ce constituie încă un lux va fi accesibil tuturor.

De aceea, mulți se îndoiesc de capacitatea societăților zise democratice de a lua măsurile ce se impun și nu doresc să se ajungă la constrângeri care să ia forma unei „ecocrații autoritare”: ecofascism ori ecototalitarism. Confruntate cu o punere în discuție a nivelului lor de viață, masele din Nord ar fi gata să se abandoneze în brațele demagogiilor care le permit să și-l păstreze în schimbul libertății lor, cu prețul agravării in Justițiilor planetare și, în cele din urmă, chiar cel al lichidării unei părți notabile a speciei.

O soluție democratică (ecodemocrația) ar fi posibilă numai printr-o revitalizare a localului, o cale de descreștere mult mai sigură decât o problematică democrație universală. Visul unei omeniri unificate ca o condiție a unei funcționări armonioase a planetei ar face parte din panopia falselor bune idei vehiculate de etnocentrismul occidental. Din această perspectivă, „republicile cartierelor”, democrația locală (în tradiția *demosurilor* grecești) ar putea reprezenta o variantă.

O variantă atenuată a primei formule și o alternativă promovată de o mișcare ce se înscrie în peisajul militanților în favoarea altei mondializări, o constituie așa-numita *descreștere susținută*. Plecând de la faptul că nu mai puțin de 20% din populația mondială consumă peste 80% din resurse, se constată că această supradezvoltare a celor mai bogați este intolerabilă pentru biosferă, pentru un viitor locuibil, viabil și echitabil. Această evidență matematică conduce la recomandarea descreșterii pentru superconsumatori și superproducători. Desigur, a reduce consumul este o opțiune relativ incorectă din punct de vedere politic.

Descrescerea durabilă urmărește ca, pe calea reducerii consumului și a producției, într-un cadru democratic, să impună un fel de „economism”, cu implicații în alte domenii.

Alături de aceste abordări radicale se conturează și poziții care, înțelegând atotputernicia de moment a economiei neoliberale, acceptă implacabilul și optează pentru modelarea adecvată a obiectivelor viabilității. O primă soluție de acest gen o reprezintă *adaptabilitatea durabilă*. Necesitatea formării și promovării unei etici pragmatice, facil aplicabile, născută din convergența operațională dintre un „antropocentrism luminat de mediu” și un „ecocentrism nemizantropic” poate genera o „adaptabilitate viabilă”, ca o alternativă a dezvoltării durabile și o soluție de compromis.

Astfel, în cadrul unui demers tradițional se poate ajunge treptat la construirea unei etici evoluționiste, având ca punct central conceptul de proiect, menit să consolideze capacitatea de evoluție a biosferei, altfel spus adaptabilitatea sa. Avansat ca principiu etic, acesta presupune o acțiune destinată să garanteze cât mai bine posibil capacitatea de evoluție, pe calea unei „convivialități dinamice”, a unei „puteri de a evolua împreună”, într-o „casă comună evolutivă”.

Toate acțiunile noastre ar trebui, în acest context, să-și asume prioritatea salvării potențialului evolutiv al naturii: ceea ce este să poată să se transforme perpetuu.

Evoluția responsabilă – la nivel individual și colectiv, la timpul prezent și viitor – în acord cu capacitățile de reproducere ale naturii reprezintă cheia adaptabilității durabile (P. Blandin).

Marele compromis l-ar reprezenta, desigur, *capitalismul ecocompatibil*. Desigur, o asemenea formulă poate fi concepută teoretic, dar este puțin probabilă în practică. Astfel, ea ar implica o puternică reglementare și limitare a jocului liber al pieții, în primul rând pentru a reduce amprenta ecologică. Dominat de companii transnaționale gigantice, sistemul de economie de piață mondializat nu se poate orienta spontan pe calea virtuoaasă a „ecocapitalismului”. Mecanismele de produs dividende, anonime și autofuncționale, nu ar renunța la efectele lor prădătoare în absența constrângerilor din exterior. Chiar și partizanii autoreglării recunosc faptul că nu există mijloacele de a se impune așa-numiților *free riders*, adică marii majorități obsedată de maximalizarea pe termen scurt a valorilor acțiunilor.

Dacă o instanță (statul, cel mai adesea) ar avea puterea de reglementare ar putea redefini regulile jocului social, cu alte cuvinte ar „reinstui” societatea.

Astfel, menținerea „capitalismului integral” nu ar putea să evite, în cele din urmă, distrugerea mediului planetei, așa cum a făcut-o până acum cu tot ceea ce este colectiv.

În sfârșit, o cale de mijloc, care să îmbine realist cerințele oarbe ale mondialismului economic și aspirațiile ecologice ale generațiilor viitoare o reprezintă proiectul „societății moderației”.

Găsirea unui echilibru între capacitățile naturale existente și nevoile (prezente și viitoare) ale societății este problema esențială. Amprenta ecologică umană a devenit atât de apăsătoare, încât planeta nu o mai poate suporta. Caracterul prădător al „societății de consum” este vehement denunțat. Dacă fiecare pământean (din cei 6,5 miliarde câți există acum) ar trăi ca un occidental mijlociu, n-ar trebui trei planete ca a noastră pentru a ne satisface nevoile aferente!

Deopotrivă, modul de consum individual exagerat și expresia sa colectivă, modelul occidental pe care societățile țărilor emergente înțeleg să-l urmeze spre a se dezvolta sunt puse astfel sub semnul întrebării. Orice extreme nu pot constitui o soluție viabilă. În acest sens, Nicolas Hulot ne propune o cale interesantă. Nu putem să propovăduim nici o utopică descrescere economică, consideră el, și nici să continuăm pe acest drum, crezând că adaptarea se va face prin forța lucrurilor. Dimpotrivă, susține acesta, trebuie să identificăm și să promovăm instrumente care să ne permită să antamăm o reducere a consumului de energii

fosile, a fluxurilor de materiale și de resurse și mai ales să ieșim din civilizația confuziei. „Trebuie să mergem nu către o societate de privațiuni, ci spre o societate a moderației, de abundență frugală”, conchide Hulot. Și se impune să o facem rapid, căci lumea de mâine, de voie ori de nevoie, va fi radical diferită de cea de azi.

Se propune chiar o „revizie” culturală, care ne-ar obliga să revedem certitudinile și cele dobândite până acum.

Am trăit mult timp în ideea că progresul este linear, că fiecare zi aduce un progres. Numai că logica actuală „de piață” ne conduce fatalmente în direcția opusă. Putem, progresiv, să-i substituim o nouă logică. Dar pentru aceasta trebuie să ne revizuim fundamentele noastre, să găsim „piatra filosofală” care să ne permită să conciliem menținerea creșterii economice și sociale cu o bună gestiune a problemelor mediului.

Pentru aceasta, politicile trebuie să fixeze obiective pe termen lung, în afara perioadelor de timp guvernate de calendarele electorale, menite să promoveze o dezvoltare în termeni moderați, care să împace nevoile socio-umane cu exigențele menținerii și perpetuării unui mediu echilibrat ecologic, de calitate. Am reținut o asemenea poziție în primul rând pentru realismul său. Într-o epocă a extremelor, calea de mijloc mi se pare cea mai potrivită spre a aborda o asemenea problemă și deopotrivă cea mai fezabilă. De altfel, aici își spune cuvântul experiența pragmatică a lui N. Hulot, cunoscut nu numai prin călătoriile sale exploratorii, dar și prin calitatea de sfetnic pe probleme de ecologie al fostului președinte francez J. Chirac.

În acest context general atât de divers și ca un fel de concluzie trebuie relevată și o poziție aparte, cea a filosofului francez Edgar Morin care, într-o intervenție la o reuniune internațională din octombrie 2003 (publicată ulterior sub titlul „Dépasser la notion de développement”) a propus renunțarea la termenul de „dezvoltare”, pentru că nucleul acestuia este de natură tehnico-economică, ignorând o serie de aspecte ale condiției umane; în plus noțiunea de dezvoltare implică și pe cea de „subdezvoltare” cu același caracter global și general.

În această perspectivă, nici conceptul de dezvoltare durabilă nu este satisfăcător, nepermițând corijarea defectelor principale ale dezvoltării. Ca atare, depășirea acestei noțiuni ar putea avea loc prin promovarea integrată a două idei fundamentale: o politică a umanității (care ar viza să trateze cu prioritate problemele cele mai arzătoare și mai urgente ale omenirii) și, respectiv, o politică a civilizației planetare (care este una de metisaj, de simbioză și trebuie astfel să cuprindă și să exprime toată această diversitate). O aparentă evoluție în acest sens, deși având mari „hibe” sub aspect teoretic și practic, a constat înlocuirea conceptului de „dezvoltarea durabilă” cu cel de „economie verde”, ca urmare a Conferinței mondiale de la Rio din vara anului 2012. Deși mult inferior, ca semnificație, celui de dezvoltare durabilă, tocmai această schimbare a perspectivei denotă necesitatea unei noi abordări în materie, insuficient explorată de factorii de decizie.

Astfel, s-ar impune ca și actuala cale de căutare a unei soluții pentru viitorul omenirii să fie schimbată.

Cât despre trecerea pe planul al doilea a conceptului de dezvoltare durabilă, să nu uităm că și paradigmele, precum speciile, apar și dispar la scara istoriei.

Secțiunea a 4-a. Perspective de evoluție a dreptului mediului spre o nouă ordine ecologică internațională

În situația în care viitorul dezvoltării durabile pare astfel nesigur și oricum rămâne confuz, iar mondializarea, în primul rând economică se accentuează, evoluțiile viitoare ale dreptului mediului vor avea loc și se vor adapta unui asemenea context.

Aceasta înseamnă că în continuare, cel puțin pentru perioada imediat următoare, aspectele juridice privind protecția mediului se vor integra mecanismului economic [precum în cazul organizației Mondiale a Comerțului (OMC) sau chiar al Uniunii Europene], iar obiectivul lor se restrânge la asigurarea unei calități a mediului, aferentă calității vieții (nivelului de trai).

În plan strict juridic se desprind unele tendințe evidente: extinderea și generalizarea constituționalizării dreptului mediului, prin recunoașterea și consacrarea dreptului fundamental la mediu (sănătos și echilibrat ecologic), dar și a unor principii (precum cel al precauției), sporirea garanțiilor procedurale în sensul promovării justițiabilității sale, diversificarea instrumentelor economico-fiscale și intensificarea utilizării lor în acțiunea de protecție a mediului, creșterea rolului societății civile și a publicului în realizarea reglementărilor legale în domeniu, constituirea unui sistem adecvat de răspundere, inclusiv prin afirmarea unor sancțiuni specifice de drept al mediului.

Totodată, globalizarea în ritm accelerat a problemelor ecologice și acutizarea unora dintre acestea, precum cea a schimbărilor climatice fac însă necesară o abordare nouă, în care obiectivul final devine chiar conservarea și asigurarea supraviețuirii speciei și o tendință de mondializare a dreptului mediului, cel puțin sub un întreg aspect: cel al elaborării și adoptării normelor, finalităților urmărite și modului de aplicare.

Actuala ordine ecoclimatică s-a cristalizat în urmă cu 8.000-10.000 de ani și fluctuațiile sale relativ modeste (și acestea mai ales în sensul unor perioade de răcire) au permis afirmarea civilizației umane și extinderea sa asupra întregii planete.

De la câteva zeci, poate sute de mii de indivizi, dispuși în câteva zone geografice, specia a ajuns astăzi la 6,5 miliarde prezenți pretutindeni, punându-și major amprenta ecologică asupra ecosistemului Terrei. După iluzia perioadei eliberării de natură, prin forțele tehnologiei, în timpul revoluției industriale, problemele s-au acumulat treptat, ajungându-se la impasul crucial al încălzirii globale, ale cărei dereglări climatice sunt evidente și, pot anunța, în perspectiva numai a unui secol, haosul urmat de reșezarea unei noi ordini ecoclimatice, din a cărei ecuație nu știm dacă va mai face parte și omul.

De la jumătatea veacului trecut problematica ecologică s-a globalizat și a devenit, în ultimul deceniu chiar una a supraviețuirii, abordarea sa fiind asumată de ONU prin cele 3 Conferințe mondiale tematice din 1972 (Stockholm), 1992 (Rio de Janeiro), 2002 (Johannesburg) și 2012 (Rio+20).

În ciuda eșecului parțial al procesului Kyoto, manifestat prin neîndeplinirea obligațiilor asumate de către o mare parte din statele semnatare, precum și a prelungirii nejustificate a negocierilor pentru încheierea unui nou acord în materie, operabil post-2012, problematica ecoclimatică la nivel internațional rămâne la fel de stringentă, accentuându-se dimensiunile sale planetare. Ideea unui pact ecoclimatic global își face din nou drum și generează numeroase dezbateri în mediile cele mai diverse. Un al doilea pas în acest sens l-ar putea constitui inițiativa franceză, de creare a unei ONU pentru mediu, care să gestioneze marile probleme ecologice ale planetei, în frunte cu cele climatice.

Acceptată formal și oficial de circa 50 de state, ideea întâmpină însă rezistențe din partea unor țări, precum Brazilia, care cer o reformă mai profundă a situației, prin măsuri, precum introducerea de criterii ecologice obligatorii în viitoarele negocieri internaționale, de exemplu, cele comerciale ale OMC și asumarea de țările dezvoltate de obligații semnificative vizând reducerea poluării. Mergând mai departe, am putea spune că, în realitate, este nevoie de instaurarea unei noi ordini ecologice mondiale, care ar presupune identificarea și acceptarea adevăratelor imperative în domeniu, declanșarea dialogului creator, formarea cadrului instituțional adecvat și adoptarea urgentă a măsurilor cerute.

Sunt obiective față de care dreptul mediului nu poate rămâne indiferent, ci, dimpotrivă, trebuie să și le asume pe deplin, marcându-i astfel viitorul.

Bibliografie selectivă*

I. Lucrări cu caracter general

- Capcelea, A., Dreptul ecologic, Ed. Științifică, Chișinău, 2000
- Duțu, M., Tratat de Dreptul mediului, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2007
- Hughes, D., Jewell, T., Lowther, J., Parpworth, N., De Perez, P., Environmental Law, 4th ed., Butterworths LexisNexis, London, 2002
- Gouilloud, R., Le droit de détruire. Essay sur le droit de l'environnement, P.U.F., Paris, 1989
- Inseguet-Brisset, V., Droit de l'environnement, Presses Universitaires de Rennes, 2005
- Kubasek, N.K., Silverman, G.S., Environmental Law, 6th ed., Prentice Hall, New Jersey, 2007
- Marinescu, D., Tratat de drept al mediului înconjurător, Ed. Universul Juridic, București, 2007
- Mateo, M.R., Tratado de derecho ambiental, Ed. Edisofer, Madrid, 2003
- Morand-Deville, J., Le droit de l'environnement, 7^e éd., P.U.F., Paris, 2006
- Morand-Deville, J., L'environnement et le droit, 2^e éd., L.G.D.J., Paris, 2006
- Prieur, M., Droit de l'environnement, 5^e éd., Ed. Dalloz, Paris, 2004
- Roche, C., Droit de l'environnement, Ed. Gaulino, Paris, 2001
- Salsa-Pasqualini, C., Diritto ambientale, VIII ed., Ed. Maggioli, 2005
- Van Lang, A., Droit de l'environnement, Presses Universitaires de France, Paris, 2002
- Van Lang, A., Droit de l'environnement, 3^e éd., Presses Universitaires de France, Paris, 2011

II. Lucrări cu caracter specific

- Gianpietro, F., (a cura di), La responsabilita per danno al ambiente, Ed. Giuffrè, Milano, 2006
- Giova, S. - Responsabilita da danno ambientale. Profili di diritto civile, amministrativo e penale, Ed. Scientifiche Italiane, Napoli, 2005
- Guihal, D., Droit répressif de l'environnement, Ed. Economica, Paris, 2000.
- London, C., Le commerce et l'environnement, P.U.F., Paris, 2001
- Nerac-Croisier, R., (sous la direction de), Sauvegarde de l'environnement et droit pénal, Ed. Harmattan, Paris, 2005
- Petit, Y., Le Protocole de Kyoto. Mise en œuvre et implication, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002

* Lucrări publicate post-2000.

- *Romi, R.*, Droit et administration de l'environnement, 5^e éd., Ed. Domat-Montchrestien, 2004
- *Viney, G., Dubuisson, B.* (sous la direction de), Les responsabilités environnementales dans l'espace européen, Ed. Schulthess, L.G.D.J., 2006
- *Zaelke, D., Kaniaru, D., Kruzikova, E.* (coord.), Making Law Work. Environmental Compliance and Sustainable Development, vol. I-II, Cameron May Ltd., 2005, London

III. Drept comunitar/european al mediului

- *Charbonneau, S.*, Droit communautaire de l'environnement, Ed. Harmattan, Paris, 2003
- *Duțu, M.*, Principii și instituții fundamentale de drept comunitar al mediului, Ed. Economică, București, 2005
- *Kramer, L.*, EC Environmental Law, 5th ed., Sweet & Maxwell, 2003
- *Maljean-Dubois, S.*, L'effectivité du droit européen de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre et sanction du non respect, La documentation Française, 2000
- *Macror, A.* (ed.), Principles of European Environmental Law, Europa Law Publishing, 2004
- *Romi, R.*, L'Europe et la protection de l'environnement, Ed. Victoires, 3^e éd., 2003

IV. Drept internațional al mediului

- *Boyle, A., Birnie, P., Redgwell, C.*, International law & the environment, 4th ed., Oxford University Press, 2009
- *Duțu, M.*, Dreptul internațional al mediului, Ed. Economică, București, 2004
- *Kiss, Al., Beurrier, J.-P.*, Droit international de l'environnement, 3^e éd., Ed. Pedone, Paris, 2004
- *Kiss, Al.; Beurrier, J.-P.*, Droit international de l'environnement, 4^e ed., Ed. Pedone, Paris, 2010
- *Lavielle, M.*, Droit international de l'environnement, 2^e éd., Ed. Ellipses, Paris, 2004
- *Romi, R.*, Droit international et européen de l'environnement, Ed. Montchrestien, Paris, 2005

V. Reviste

- Juris-classeur environnement
- Droit de l'environnement
- La lettre Natura 2000
- La lettre juris-classeur de l'environnement
- Le courrier de la nature
- Revista Giuridica dell'Ambiente

- Revue européenne du droit de l'environnement
- Revue juridique de l'environnement
- Revista română de drept al mediului

VI. Site-uri internet

- ONU: <http://www.un.org>
- NATO: <http://www.nato.int>
- PNUM, Programul Națiunilor Unite pentru Mediu: <http://www.unep.ch>
- UICN: <http://www.iucn.org>
- Ecolex, a gateway to environmental law: <http://www.ecolex.org/index.htm>
- European Environmental Law Network: www.eel.nl
- Uniunea Europeană: <http://europa.eu>
- Comisia Europeană: <http://europa.eu>
- Agenția Europeană pentru Mediu: <http://www.eea.dk>
- CEDO: www.echr.coe.int

- Romi, R. Droit et administration de l'environnement, 2^e éd., 2004
- Viray, G., Dupuis, B. (sous la direction de), *Le droit de l'environnement en France*, Ed. L.G.D.J., 2005
- Zinke, D., Kanera, D., Kroszka, E. (coord.), *Making Law Work. Environmental Compliance and Sustainable Development*, vol. III, Centre for Environmental Law, London, 2005

www.unep.org
www.nato.int
www.pnum.org
www.uneu.org

- *Charte européenne de l'environnement*, 1993, Paris, 2003
- Dugu, M., *Principes et instituts fondamentaux de droit de l'environnement*, Ed. Economica, Bucuresti, 2005
- Kramer, L., *EC Environmental Law*, 2^e éd., 2003
- Majone Dubois, S., *L'effectivité du droit européen de l'environnement*, 2000
- Modar, A. (ed.), *Principles of European Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2004
- Romi, R., *L'Europe et la protection de l'environnement*, Ed. Victoria, 3^e éd., 2003

IV. Droit international et merielul

- Boyle, A., Sime, P., *Revue de droit international de l'environnement*, 4^e éd., Oxford University Press, 2003
- Dugu, M., *Droit international et merielul*, Ed. Economica, Bucuresti, 2004
- Kier, A., *Guide de droit international de l'environnement*, 3^e éd., Ed. Pedone, Paris, 2004
- Kier, A., *Guide de droit international de l'environnement*, 4^e éd., Ed. Pedone, Paris, 2010
- Lavelle, M., *Droit international de l'environnement*, 2^e éd., Ed. Ellipses, Paris, 2004
- Romi, R., *Droit international et merielul de l'environnement*, Ed. Montchrestien, Paris, 2005

V. Reviste

- *Revue de l'assesseur environnement*
- *Droit de l'environnement*
- *Revue de la Nature* 2002
- *La lettre juris-classeur de l'environnement*
- *Le courrier de la nature*
- *Revista Critica dell'Ambiente*

Tratat de dreptul protecției mediului

Ernest Lupan

Ernest Lupan

Tratat de dreptul protecției mediului



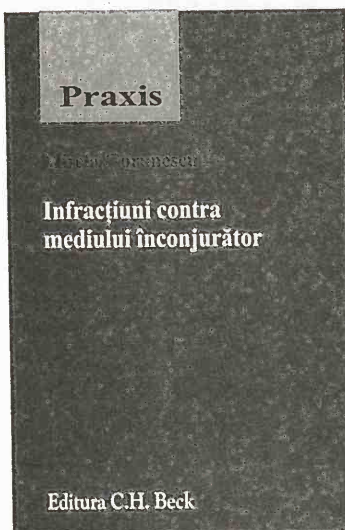
688 pag., 48,90 lei
ISBN 978-973-115-519-7

Tratat de dreptul protecției mediului – Protecția mediului s-a „modernizat” și maturizat atât tehnic, cât și legislativ, a devenit nu numai o problemă națională, ci și una comunitară și internațională.

Astăzi, în toate domeniile științelor se depun eforturi susținute pentru formarea unei conștiințe de mediu, pentru ca viața de toate zilele să se desfășoare în condițiile reglementărilor în vigoare. Tratatul pe care vi-l propunem răspunde acestor cerințe prin analiza sub aspect practic și teoretic a problemelor protecției mediului, corespunzătoare celor mai noi reglementări legale naționale și comunitare, reglementări care dirijează actualele relații sociale privitoare la protejarea mediului nostru natural și artificial.

Infracțiuni contra mediului înconjurător

Mirela Gorunescu



304 pag., 39,90 lei
ISBN 978-973-115-984-3

Lucrarea **Infracțiuni contra mediului înconjurător** este o monografie în cuprinsul căreia sunt analizate infracțiunile definite de O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, dar și unele dintre normele de incriminare incluse în reglementări sectoriale care protejează factorii de mediu: Legea nr. 46/2008 – Codul silvic, O.U.G. nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura, Legea nr. 107/1996 – Legea apelor, etc. Pentru a facilita buna înțelegere a domeniului, monografia include și aspecte care alcătuiesc situația premisă a infracțiunilor supuse analizei, aspecte care privesc elemente specifice, cum este cel de conturare a conceptului de „dezvoltare durabilă” și de poziționare a sa în postura de obiect juridic al infracțiunilor contra mediului.

Produsele editurii C.H. Beck se pot achiziționa:

- ☐ Telefonic: 0214.100.873
- ☐ Email: comenzi@beck.ro
- ☐ Online: www.beckshop.ro
- ☐ Librăriile Editurii C.H. Beck
 - **Librăria Kogălniceanu** (Universitatea din București, Facultatea de Drept)
B-dul Mihail Kogălniceanu nr. 34-36, sector 5, București
 - **Librăria C.H. Beck Baia Mare** (Tribunalul Baia Mare)
B-dul Republicii nr. 2A, Baia Mare, județul Maramureș
 - **Librăria C.H. Beck Timișoara** (Curtea de Apel Timișoara)
Piața Țepeș Vodă nr. 2, Timișoara, județul Timiș
- ☐ Librăriile partenere – detalii www.beck.ro/librarii/librariile-partenere/

Editura C.H. Beck

Strada Sergent Nuțu Ion nr. 2, sector 5, București
Tel: 0214.100.847; Fax: 0214.100.848; E-mail: comenzi@beck.ro
Program: Luni – Vineri 8:30 – 17:00

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

814/11699

79, 90 Cu

Ediția a 4-a a cursului de **Dreptul mediului** abordează domeniul de studiu atât din perspectiva reglementărilor actuale, naționale, unional-europene și internaționale, cât și a jurisprudenței relevante în materie.

Caracterizându-se printr-o dinamică proprie, devenită în prezent unul din elementele sale definitorii, **Dreptul mediului** oferă o arie de cunoaștere complexă și interdisciplinară în cadrul căreia are loc o interacțiune atât între celelalte ramuri ale dreptului, cât și între numeroase domenii tehnico-științifice.

Într-o expunere structurată din rațiuni didactice, partea generală vizează aspectele definitorii ale acestei ramuri de drept (izvoare, criterii de delimitare, principii, dreptul fundamental la mediu, instrumente și tehnici juridice de protecție a mediului, răspunderea juridică environmentală ș.a.), iar în partea specială este analizată legislația sectorială (protecția naturii și conservarea biodiversității, protecția solului, subsolului și ecosistemelor terestre, a aerului, apei și așezărilor umane, regimul deșeurilor, al substanțelor chimice și produselor periculoase, organismelor modificate genetic și activităților nucleare).

Preț 79,90 lei

ISBN 978-606-18-0383-5



9 786061 803835

www.beckshop.ro